TRƯỜNG ĐẠI HỌC KINH TẾ QUỐC DÂN
KHOA KHOA HỌC QUẢN LÝ

Giáo trình
CHÍNH SÁCH KINH TẾ - XÃ HỘI

NHÀ XUẤT BẢN KHOA HỌC VÀ KỸ THUẬT

TRƯỜNG ĐẠI HỌC KINH TẾ QUỐC DÂN
KHOA KHOA HỌC QUẢN LÝ

Chủ biên: PGS.TS. Đoàn Thị Thu Hà
PGS.TS.Nguyễn Thị Ngọc Huyền

GIÁO TRÌNH
CHÍNH SÁCH KINH TẾ – XÃ HỘI

(Tái bản)

NHÀ XUẤT BẢN KHOA HỌC VÀ KỸ THUẬT

Lời nói đầu

Chính sách kinh tế - xã hội là một trong những công cụ quan trọng nhất của Nhà nước để quản lý, điều hành các hoạt động xã hội theo mục tiêu xác định. Vì vậy việc nghiên cứu những nội dung của quá trình chính sách kinh tế - xã hội là rất cần thiết đối với sinh viên các trường đại học kinh tế, các nhà quản lý làm việc trong các lĩnh vực, các cấp khác nhau của nền kinh tế quốc dân cũng như đối với các nhà nghiên cứu khoa học kinh tế.

Giáo trình "Chính sách kinh tế - xã hội" của Khoa Khoa học quản lý, trường Đại học Kinh tế Quốc dân đã được sử dụng cho đào tạo đại học chuyên ngành Quản lý kinh tế từ năm học 1995- 1996 với thời gian lên lớp 75 tiết, nhằm cung cấp cho người học những kiến thức cơ bản, có hệ thống về quá trình hoạch định, tổ chức thực thi và phân tích các chính sách kinh tế - xã hội của Nhà nước.

Giáo trình được biên soạn theo chương trình môn học được Hội đồng khoa học Nhà trường xét duyệt, dựa trên thành quả nghiên cứu, giảng dạy và tổng kết thực tiễn của tập thể giáo viên trong Khoa, có tham khảo các tác giả, các tài liệu trong và ngoài nước, theo quan điểm và tinh thần đổi mới của Đảng và Nhà nước.

Giáo trình do TS. Đoàn Thị Thu Hà và TS. Nguyễn Thị Ngọc Huyền đồng chủ biên. Việc biên soạn các chương được phân công như sau:

- PGS.TS. Đoàn Thị Thu Hà, chương II và chương III.

- PGS.TS. Nguyễn Thị Ngọc Huyền: Chương I và chương IV.

- TS. Nguyễn Thị Hồng Thủy: Chương V.

- PGS.TS. Lê Thị Anh Vân: Chương VI.

- PGS.TS. Mai Văn Bưu: Chương VII và chương VIII.

- TS. Hồ Thị Bích Vân: Chương IX.

- PGS.TS. Phan Kim Chiến: Chương X và chương XI.

- GS.TS. Đỗ Hoàng Toàn: Chương XII và chương XIII.

Khoa Khoa học quản lý và các tác giả xin bày tỏ lòng biết ơn chân thành đến Lãnh đạo nhà trường, Hội đồng khoa học nhà trường, các tác giả của những tài liệu tham khảo và các bạn đồng nghiệp trong và ngoài trường đã giúp đỡ chúng tôi trong suốt quá trình biên soạn giáo trình này.

Chính sách kinh tế – xã hội là một môn học mới, do trình độ của các tác giả và thời gian có hạn, giáo trình không thể tránh khỏi các thiếu sót. Chúng tôi rất mong nhận được sự góp ý của bạn đọc để lần xuất bản sau được hoàn thiện hơn. Mọi sự góp ý xin gửi về Khoa Khoa học quản lý, Đại học Kinh tế quốc dân Hà Nội.

Các tác giả

Chương I

TỔNG QUAN VỀ CÁC CÔNG CỤ QUẢN LÝ CỦA NHÀ NƯỚC VÀ CÁC CHÍNH SÁCH KINH TẾ - XÃ HỘI

I. NHÀ NƯỚC VỚI CÁC CÔNG CỤ QUẢN LÝ KINH TẾ - XÃ HỘI

1. Một số vấn đề tổng quan về Nhà nước

1.1. Khái niệm Nhà nước

Nhà nước, theo cách hiểu thông thường, vừa là cơ quan thống trị của một (hoặc một nhóm) giai cấp này đối với một hoặc toàn bộ các giai cấp khác trong xã hội: vừa là cơ quan quyền lực công đại diện cho lợi ích của cộng đồng xã hội, thực hiện những hoạt động nhằm duy trì và phát triển xã hội.

Như vậy, Nhà nước có hai thuộc tính cơ bản: thuộc tính giai cấp và thuộc tính xã hội.

1.2. Đặc trưng của Nhà nước

Với tư cách là một tổ chức chính trị - xã hội đặc biệt, với những hoạt động bao trùm toàn bộ các lĩnh vực khác nhau của đời sống xã hội, Nhà nước khác các tổ chức xã hội khác bởi những dấu hiệu sau:1/ Nhà nước phân chia dân cư theo lãnh thổ hành chính, 2/ Nhà nước đặc trưng bởi sự hiện diện của một bộ máy đặc biệt có chức năng quản lý xã hội, 3/ Nhà nước có chủ quyền tối cao trong việc quyết định các vấn đề đối nội và đối ngoại của quốc gia, 4/ Nhà nước ban hành pháp luật, quản lý xã hội bằng pháp luật và đảm bảo thực hiện

pháp luật bằng sức mạnh cưỡng chế, 5/ Nhà nước quy định và thu các loại thuế để tạo nguồn kinh phí cho bộ máy Nhà nước hoạt động.

1.3. Chức năng của Nhà nước

Nhà nước có hai chức năng cơ bản: chức năng đối nội (tổ chức và quản lý xã hội, bảo đảm ổn định chính trị, an ninh, an toàn xã hội và bảo vệ tự do, quyền, lợi ích chính đáng của công dân) và chức năng đối ngoại (bảo vệ độc lập chủ quyền, toàn vẹn lãnh thổ, chống lại mọi âm mưu xâm lược từ bên ngoài và mở rộng quan hệ đối ngoại).

1.4. Nhiệm vụ của Nhà nước

Có năm nhiệm vụ cơ bản thể hiện sứ mệnh trung tâm của Nhà nước:

- Thiết lập một nền móng pháp luật vững chắc cho sự phát triển của thị trường
- Đảm bảo một môi trường chính sách lành mạnh, bao gồm sự ổn định kinh tế vĩ mô
- Đầu tư vào con người và kết cấu hạ tầng
- Bảo vệ những người dễ bị tổn thương
- Bảo vệ môi trường sinh thái.

1.5. Quản lý Nhà nước đối với xã hội

Đó là sự tác động liên tục, có tổ chức, có hướng đích và bằng pháp quyền của bộ máy Nhà nước đối với các quá trình xã hội, các hành vi hoạt động của công dân và mọi tổ chức trong xã hội nhằm duy trì và củng cố trật tự xã hội, bảo toàn, củng cố và phát triển quyền lực Nhà nước, đảm bảo sự tồn tại và phát triển của xã hội.

1.6. Các chức năng quản lý của Nhà nước đối với xã hội

Là những hoạt động quản lý của các cơ quan quản lý Nhà nước, biểu hiện phương hướng, giai đoạn hoặc lĩnh vực tác động của Nhà nước đối với xã hội.

1.7. Nội dung của Nhà nước

Nội dung của Nhà nước bao gồm thiết chế nhà nước và thể chế nhà nước.

- Thiết chế nhà nước là cơ cấu bộ máy nhà nước. sự phân bố quyền lực và mối quan hệ hoạt động của các bộ phận cấu thành của bộ máy nhà nước.

- Thể chế nhà nước là hệ thống các quy phạm và chuẩn mực được ghi nhận trong các văn bản quy phạm pháp luật, quy định về tổ chức Nhà nước, về quản lý nhà nước trên các lĩnh vực, về sự kiểm soát của Nhà nước nhằm tạo cơ sở, khuôn khổ pháp lý cho tổ chức và hoạt động của Nhà nước.

1.8. Hành chính nhà nước và nền hành chính nhà nước

Hành chính nhà nước là bộ phận chủ yếu của quản lý Nhà nước bao gồm các hoạt động tổ chức và điều hành của các cơ quan hành pháp nhằm thực hiện quản lý công việc hàng ngày của đất nước.

Nền hành chính nhà nước là hệ thống tổ chức và thể chế nhà nước có chức năng thực thi quyền hành pháp bằng hoạt động hành chính nhà nước.

Nền hành chính nhà nước có các yếu tố cấu thành: 1/ Hệ thống thể chế hành chính, 2/ Bộ máy hành chính. và 3/ Công chức hành chính.

2. Tính tất yếu khách quan của quản lý Nhà nước đối với các hoạt động kinh tế -xã hội

Ở hầu hết các nước, Nhà nước đang can thiệp vào hoạt động kinh tế - xã hội nhằm phát huy những ưu thế và khắc phục những khuyết tật của thị trường. Đó là sự thay đổi quan trọng một khi ta muốn khai thác tốt nhất tiềm năng của nền kinh tế. Đặc biệt đối với

nền kinh tế thị trường, nơi xảy ra hàng loạt các trục trặc trong phát triển kinh tế xã hội nếu không có sự can thiệp của Nhà nước. Đó là:

1. Tính chu kỳ của kinh doanh, bao gồm những dao động cuả GNP, khủng hoảng kinh tế có chu kỳ, tỷ lệ thất nghiệp, tỷ lệ lạm phát, cán cân thương mại... đòi hỏi Nhà nước phải can thiệp bằng những chính sách để ổn định nền kinh tế. Chính sách của Nhà nước có thể làm giảm bớt biến động của các chu kỳ kinh tế.

2. Có những lĩnh vực mà khu vực tư nhân không muốn đầu tư, đó là lĩnh vực công cộng hoặc những lĩnh vực cần vốn lớn, chậm thu hồi vốn hoặc tỉ suất lợi nhuận thấp mặc dù rất cần thiết cho nền kinh tế.

3. Tồn tại những yếu tố phi kinh tế như vấn đề môi trường, vấn đề dân số, vấn đề khai thác cạn kiệt tài nguyên, vấn đề bảo đảm an ninh... buộc Nhà nước phải kiểm soát và có những biện pháp hạn chế hoặc ngăn chặn.

4. Sự thiếu hụt thông tin. Thông tin là cơ sở quan trọng để các chủ thể kinh tế đưa ra các quyết định; nhưng trong cơ chế thị trường, các chủ thể này không có khả năng nhận được thông tin đầy đủ, dẫn đến toàn bộ nền kinh tế sẽ hoạt động kém hiệu quả. Vì thế, sẽ có hiệu quả hơn nếu Nhà nước làm tốt công việc xử lý những thông tin phức tạp, quy định chế độ công khai thông tin để bảo vệ cho cả nhà sản xuất và người tiêu dùng.

5. Nền kinh tế thị trường tất yếu sẽ dẫn đến tình trạng độc quyền. Khi đó sản lượng sẽ ít đi, giá cả sẽ tăng lên và sự can thiệp của Nhà nước ở đây là rất cần thiết nhằm hạn chế những quyền lực độc quyền mua hay độc quyền bán để cải thiện sự phân bố các nguồn lực của nền kinh tế.

6. Cơ chế thị trường tạo ra sự bất bình đẳng trong phân phối. Vì thế Nhà nước phải can thiệp, tác động vào phân phối thu nhập để

tránh những bất ổn định chính trị - xã hội, tạo nên một xã hội công bằng hơn.

7. Cùng với sự hội nhập với thế giới và khu vực, sự xâm lấn về niềm tin, ý thức hệ, các nguy cơ bị đồng hoá về lối sống, tinh thần, đạo đức cũng như hiểm hoạ xâm lược bành trướng từ các thế lực nước ngoài rất dễ xảy ra: nếu không có sự chuẩn bị phòng vệ thì khó có thể giữ gìn đất đai, tổ quốc và các đặc trưng của xã hội.

3. Các công cụ quản lý kinh tế - xã hội của Nhà nước

Để tiến hành quản lý các hoạt động kinh tế - xã hội, Nhà nước với tư cách là chủ thể quản lý phải sử dụng các công cụ quản lý, với tư cách là vật truyền dẫn các tác động quản lý lên các đối tượng và khách thể quản lý. Như vậy, các công cụ quản lý kinh tế - xã hội chính là các phương tiện hữu hình hoặc vô hình mà Nhà nước (hoặc rộng hơn là xã hội) dùng để tác động lên các chủ thể kinh tế - xã hội nhằm đạt được các ý đồ, mục tiêu của mình. Chính nhờ các công cụ quản lý mà Nhà nước truyền tải được các ý định và ý chí của mình lên mỗi con người, mỗi hệ thống trên toàn bộ các vùng đất nước và các khu vực phạm vi ảnh hưởng có thể ở bên ngoài.

Các công cụ quản lý kinh tế - xã hội của Nhà nước là hệ thống rất lớn và rất phức tạp, với những công cụ chủ yếu sau đây:

3.1. Kế hoạch

Kế hoạch là tập hợp các mục tiêu và các phương thức để đạt được mục tiêu.

Lập kế hoạch là quyết định trước xem trong tương lai phải đạt được gì? Phải làm gì? Làm như thế nào? Làm bằng công cụ gì? Khi nào làm và ai làm?

Mặc dù chúng ta ít khi tiên đoán chính xác được tương lai và những yếu tố nằm ngoài sự kiểm soát có thể phá vỡ cả những kế

hoạch tốt nhất đã có, nhưng nếu không có kế hoạch thì các sự kiện sẽ diễn ra một cách ngẫu nhiên và ta sẽ mất đi khả năng hành động một cách chủ động.

Trong cơ chế thị trường, Nhà nước thực hiện công tác kế hoạch nhằm định hướng kinh tế xã hội, lựa chọn mô hình tăng trưởng, lựa chọn các mục tiêu chủ yếu, xây dựng các chính sách kinh tế xã hội và cung cấp thường xuyên thông tin kinh tế xã hội đã được xử lý nhằm định hướng, điều tiết hoạt động của các chủ thể thị trường.

Quản lý bằng kế hoạch có tiền đề khách quan từ bản thân nền kinh tế xã hội. Tuy nhiên trong cơ chế thị trường tính chất của các kế hoạch Nhà nước đã thay đổi và mang những đặc trưng cơ bản: 1/ Tính định hướng và tổng quát, 2/ Điều tiết gián tiếp thông qua hệ thống đòn bẩy và khuyến khích kinh tế, 3/ Hướng vào hiệu quả kinh tế, 4/ Kết hợp kế hoạch kinh tế với kế hoạch xã hội.

Hệ thống kế hoạch của Nhà nước bao gồm những loại kế hoạch cơ bản sau:

- *Chiến lược:* Là hệ thống các đường lối và biện pháp chủ yếu nhằm đưa hệ thống đạt đến những mục tiêu dài hạn.

Nội dung của chiến lược bao gồm: 1) Các đường lối tổng quát, các chủ trương mà hệ thống sẽ thực hiện trong một khoảng thời gian đủ dài, 2) Các mục tiêu dài hạn cơ bản của hệ thống, và 3) Các phương thức chủ yếu để đạt được những mục tiêu đó.

Sau một giai đoạn chiến lược, hệ thống phải đạt tới một trình độ phát triển vượt bậc với những mục tiêu đặc trưng cho trình độ này.

- *Quy hoạch:* là tổng thể các mục tiêu và sự bố trí, sắp xếp các nguồn lực để thực hiện mục tiêu theo không gian và thời gian.

Khởi đầu bằng các quy hoạch phát triển đô thị, ngày nay rất nhiều loại hình quy hoạch phát triển kinh tế - xã hội đã được xây

dựng nhằm đảm bảo sự phát triển nhanh chóng, ổn định, có trật tự và hoà nhập với môi trường của nền kinh tế cũng như của xã hội.

– *Kế hoạch trung hạn* (thường là kế hoạch 5 năm) để cụ thể hoá các mục tiêu, giải pháp được lựa chọn trong chiến lược. Kế hoạch trung hạn là loại kế hoạch rất quan trọng, là định hướng khung cho quá trình phát triển kinh tế xã hội của đất nước.

– *Chương trình mục tiêu* được xây dựng rất phổ biến nhằm xác định đồng bộ các mục tiêu, các chính sách, các bước cần tiến hành, các nguồn lực cần sử dụng để thực hiện một ý đồ lớn, một mục đích nhất định nào đó của Nhà nước. Chương trình thường gắn với các ngân sách cần thiết.

Các chương trình có thể là những chương trình lớn và dài hạn như chương trình bảo tồn và phát triển nền văn hoá dân tộc hay chương trình trung hạn nhằm đào tạo lại cán bộ quản lý v.v. Một chương trình lớn thường bao gồm nhiều chương trình bộ phận và được giao cho những đơn vị khác nhau thực hiện.

– *Kế hoạch năm* là sự cụ thể hoá nhiệm vụ phát triển kinh tế xã hội căn cứ vào định hướng mục tiêu chiến lược vào kế hoạch trung hạn, vào kết quả nghiên cứu để điều chỉnh các căn cứ xây dựng kế hoạch cho phù hợp với điều kiện của năm kế hoạch.

– *Dự án* là tổng thể các hoạt động, các nguồn lực, các chi phí được bố trí chặt chẽ theo thời gian và không gian nhằm thực hiện những mục tiêu kinh tế -xã hội cụ thể.

– *Ngân sách* là bảng tường trình bằng con số sự huy động và phân bổ các nguồn lực cho các chương trình và dự án trong một giai đoạn nhất định.

3.2. Pháp luật

Việc điều chỉnh các quan hệ xã hội trong bất kỳ xã hội nào cũng được thực hiện bằng hệ thống các quy phạm xã hội. Theo phương

thức hình thành và thực hiện, các quy phạm xã hội được phân chia thành: pháp luật, các quy phạm tổ chức xã hội, các quy phạm đạo đức và phong tục.

Pháp luật là hệ thống các quy phạm (quy tắc hành vi hay quy tắc xử sự) có tính bắt buộc chung và được thực hiện lâu dài, nhằm điều chỉnh các quan hệ xã hội, do Nhà nước ban hành (hoặc thừa nhận), thể hiện ý chí của Nhà nước và được Nhà nước bảo đảm thực hiện bằng các biện pháp tổ chức, giáo dục, thuyết phục, cưỡng chế bằng bộ máy Nhà nước.

Các quy phạm tổ chức xã hội là các quy phạm do các tổ chức xã hội đặt ra, tồn tại và được thực hiện trong các tổ chức xã hội đó.

Các quy phạm đạo đức là những quy tắc hành vi được hình thành trong xã hội trên cơ sở quan niệm đạo đức và được con người tự giác thực hiện.

Phong tục được hình thành trong lịch sử và biến thành thói quen của mọi người trong xã hội.

Trong một xã hội có giai cấp, có Nhà nước, pháp luật chính là công cụ quan trọng nhất để điều chỉnh các quan hệ xã hội và thực hiện quản lý xã hội. Điều 12, Hiến pháp nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam ghi rõ: Nhà nước quản lý xã hội bằng pháp luật, không ngừng tăng cường pháp chế xã hội chủ nghĩa.

Pháp luật có ba chức năng chủ yếu:

- Chức năng điều chỉnh;
- Chức năng bảo vệ;
- Chức năng tác động vào ý thức con người (hay còn gọi là chức năng giáo dục của pháp luật).

Các cơ quan Nhà nước, các tổ chức kinh tế, các tổ chức xã hội, các đơn vị vũ trang và mọi công dân phải nghiêm chỉnh thực hiện

pháp luật, đấu tranh phòng ngừa và chống các tội phạm, vi phạm pháp luật. Việc thực hiện pháp luật được tiến hành thông qua các hình thức sau:

– *Tuân thủ pháp luật:* là hình thức thực hiện pháp luật trong đó chủ thể pháp luật kiềm chế không tiến hành những hoạt động mà pháp luật ngăn cấm. Hình thức tuân thủ có ở tất cả các chủ thể pháp luật như mỗi công dân, mọi cơ quan Nhà nước, tổ chức xã hội, các nhà chức trách.

– *Thi hành pháp luật:* là hình thức thực hiện pháp luật trong đó các chủ thể thực hiện nghĩa vụ của mình bằng các hành động tích cực. Chủ thể thi hành pháp luật là các cơ quan Nhà nước, các tổ chức xã hội, mọi công dân và các nhà chức trách.

– *Sử dụng pháp luật:* thể hiện ở chỗ chủ thể pháp luật có thể thực hiện hay không thực hiện quyền được pháp luật trao theo ý của mình chứ không bị ép buộc phải thực hiện. Chủ thể sử dụng pháp luật bao gồm tất cả các cơ quan Nhà nước, các tổ chức xã hội và mọi công dân.

– *Áp dụng pháp luật:* là hoạt động mang tính tổ chức, quyền lực của Nhà nước được thực hiện thông qua những cơ quan Nhà nước, người có thẩm quyền, hoặc các tổ chức xã hội khi được Nhà nước trao quyền theo trình tự, thủ tục do Nhà nước quy định nhằm cá biệt hoá những quy phạm pháp luật vào các trường hợp cụ thể. Như vậy áp dụng pháp luật là hình thức luôn luôn có sự tham gia của Nhà nước.

Nếu không có các nguyên tắc cơ bản của trật tự xã hội với các thể chế làm trụ cột thì thị trường không thể hoạt động được. Với chức năng pháp luật, Nhà nước là nhân tố sống còn trong việc đặt những nền móng thể chế cho các thị trường. Tại những nước đang phát triển, ưu tiên số một của Nhà nước là thiết lập được những nền tảng ban đầu của pháp luật trong điều kiện thị trường. Đó là: 1/ Bảo vệ đời

sống và tài sản, chống lại những hành vi tội phạm, 2/ Hạn chế hành động độc đoán của các quan chức Nhà nước - kể từ việc ban hành những điều tiết phi thể thức và những khoản thuế không lường trước được, đến tham nhũng trắng trợn - vốn là nhân tố làm rối loạn công việc kinh doanh, và 3/ Xây dựng một hệ thống tư pháp trung thực và có thể lường trước được.

Một khi đã có một nền tảng pháp luật thì trọng tâm của vấn đề sẽ được chuyển sang những điều tiết phức tạp hơn nhằm mở rộng khả năng thông tin và tăng cường hợp tác. Phạm vi pháp luật rất rộng lớn, từ việc cấp giấy phép chứng nhận quyền với đất đai và việc thế chấp động sản đến các điều luật quản lý thị trường chứng khoán, bảo vệ quyền sở hữu trí tuệ và luật cạnh tranh. Tuy nhiên, cải cách trong những lĩnh vực này sẽ chỉ có kết quả ở những nơi có năng lực thể chế mạnh.

3.3. Các chính sách kinh tế - xã hội (các chính sách công)[1]

3.4. Bộ máy Nhà nước và cán bộ, công chức Nhà nước

Bộ máy Nhà nước Việt Nam, theo Hiến pháp 1992, bao gồm ba loại cơ quan: 1) Các cơ quan quyền lực Nhà nước, 2) Các cơ quan hành chính Nhà nước, và 3) Các cơ quan xét xử và kiểm sát.

Các cơ quan quyền lực Nhà nước bao gồm Quốc hội và Hội đồng nhân dân. Đó là những cơ quan do nhân dân bầu ra, đại diện cho ý chí, nguyện vọng của toàn thể nhân dân, thay mặt cho nhân dân thực hiện quyền lực Nhà nước. Quốc hội là cơ quan quyền lực Nhà nước cao nhất và là cơ quan duy nhất có quyền lập pháp. Mọi cơ quan Nhà nước khác đều do Quốc hội thành lập, giao nhiệm vụ và hoạt động dưới sự giám sát của Quốc hội.

---

[1] Phần này sẽ được xem xét ở các phần sau.

Các cơ quan hành chính Nhà nước bao gồm Chính phủ và Uỷ ban nhân dân các cấp. Các cơ quan này, dựa trên cơ sở thẩm quyền được luật định, thực hiện quản lý, điều hành thống nhất, toàn diện các mặt kinh tế, chính trị, văn hoá, xã hội, an ninh quốc phòng, đối ngoại của Nhà nước.

Các cơ quan xét xử bao gồm Toà án nhân dân tối cao, Toà án nhân dân địa phương, Toà án quân sự các cấp và các toà án khác.

Các cơ quan kiểm sát gồm Viện kiểm sát nhân dân tối cao, các viện kiểm sát nhân dân địa phương và Viện kiểm sát quân sự. Chức năng của các cơ quan này là kiểm sát việc tuân thủ pháp luật của các cơ quan Nhà nước, các tổ chức xã hội và mọi công dân, đồng thời thực hiện quyền công tố trong phạm vi luật định.

Cán bộ, công chức Nhà nước là những người làm việc trong lĩnh vực quản lý Nhà nước, được bố trí trong các cơ quan quản lý thuộc bộ máy Nhà nước.

3.5. Tài sản của Nhà nước (tài sản công)

Tài sản của Nhà nước là nguồn vốn và các phương tiện vật chất, kỹ thuật mà Nhà nước có thể sử dụng để quản lý xã hội như: ngân sách, đất đai và tài nguyên, công khố, kết cấu hạ tầng kinh tế - xã hội, các doanh nghiệp Nhà nước v.v.

3.5.1. Ngân sách Nhà nước

Ngân sách Nhà nước là toàn bộ các khoản thu chi của Nhà nước trong dự toán đã được cơ quan Nhà nước có thẩm quyền quyết định và được thực hiện trong một năm để đảm bảo thực hiện các chức năng, nhiệm vụ của Nhà nước. Ngân sách là một công cụ quản lý cực kỳ quan trọng của Nhà nước.

3.5.2. Đất đai và tài nguyên

Đất đai và tài nguyên là tài sản vô giá của quốc gia, là tư liệu sản xuất hàng đầu và là thành phần quan trọng bậc nhất cho sự tồn

tại của mọi xã hội. Điều 1, Luật đất đai do Quốc hội nước ta thông qua tháng 7/1993 đã ghi rõ: đất đai thuộc sở hữu toàn dân, do Nhà nước thống nhất quản lý. Nhà nước giao đất cho các tổ chức kinh tế, đơn vị vũ trang nhân dân, cơ quan Nhà nước, tổ chức chính trị - xã hội, hộ gia đình và cá nhân sử dụng lâu dài. Nhà nước còn cho các tổ chức, hộ gia đình, cá nhân trong nước và nước ngoài thuê đất. Một trong những vấn đề bức xúc trong quản lý kinh tế - xã hội hiện nay chính là việc sử dụng không hợp lý quỹ đất đai của đất nước, nảy sinh các tiêu cực, tham nhũng, bất công trong sử dụng đất mà Nhà nước phải giải quyết triệt để.

Cùng với đất đai là các tài nguyên thiên nhiên quý giá khác (vùng biển, khoảng không, khoáng sản, môi trường...) mà việc quản lý kinh tế - xã hội không thể không đề cập tới. Các nguồn công sản này được Nhà nước thay mặt làm chủ sở hữu đưa vào khai thác, bảo vệ và sử dụng.

3.5.3. Công khố

Công khố là kho bạc của Nhà nước, các nguồn dự trữ bằng tiền, ngoại tệ, vàng bạc, kim loại quý, đá quý được dùng với chức năng chủ yếu là dự trữ, bảo hiểm các bất trắc xảy ra trong quá trình tồn tại và phát triển của xã hội.

3.5.4. Kết cấu hạ tầng

Kết cấu hạ tầng là tập hợp những trang bị cơ bản về vật chất và con người của một xã hội, bao gồm hai bộ phận: (1) kết cấu hạ tầng kỹ thuật, và (2) kết cấu hạ tầng xã hội.

Kết cấu hạ tầng kỹ thuật (hay còn gọi là kết cấu hạ tầng vật chất) là hệ thống cơ sở vật chất kỹ thuật được tổ chức thành các công trình sự nghiệp (đường giao thông, các kho tàng, bến cảng, sân bay, mạng lưới bưu chính viễn thông, các phương tiện thông tin đại chúng, hệ thống điện, hệ thống cấp thoát nước, hệ thống các trường

học, bệnh viện, các công trình kiến trúc phục vụ lợi ích cộng đồng v.v.), các đơn vị sản xuất và dịch vụ có chức năng bảo đảm sự di chuyển các luồng thông tin, vật chất nhằm phục vụ nhu cầu có tính phổ biến của sản xuất và tiêu dùng cho xã hội ở một giai đoạn phát triển của xã hội. Các trang thiết bị này thường được đầu tư bằng vốn hiện vật, mà người bỏ vốn thường là Nhà nước.

Kết cấu hạ tầng xã hội là những trang bị cơ bản về con người, thể hiện ở tiềm năng của con người trong xã hội (nhân lực). Tiềm năng này được phát huy nhờ đầu tư bằng vật chất và tinh thần (đầu tư vào nhân lực), được xác định bằng phương thức và chất lượng đào tạo theo nghĩa rộng nhất (ví dụ giáo dục phổ thông, đào tạo đại học và đào tạo cho người lớn tuổi).

Các yếu tố của kết cấu hạ tầng có mối quan hệ mật thiết với nhau. Những khó khăn của việc thực hiện các mục tiêu về kết cấu hạ tầng đã, đang và sẽ là thách thức lớn cần giải quyết. Các đầu tư dài hạn về hạ tầng đòi hỏi các chủ thể kinh tế - xã hội phải từ bỏ tiêu dùng ngắn hạn.

Thực tế hiện nay ở nhiều quốc gia cho thấy do trình độ yếu kém của kết cấu hạ tầng mà tốc độ phát triển kinh tế không thể nâng cao được, tạo ra sự chênh lệch ghê gớm giữa các khu vực, các vùng của đất nước.

3.5.5. Các doanh nghiệp Nhà nước

Đó là các tổ chức sản xuất kinh doanh do Nhà nước thành lập, đầu tư vốn và quản lý với tư cách chủ sở hữu. Doanh nghiệp Nhà nước là một pháp nhân kinh tế, hoạt động theo pháp luật và bình đẳng trước pháp luật.

Ở các nước tư bản, các doanh nghiệp Nhà nước chủ yếu giải quyết các nhu cầu tiêu dùng và sản xuất cho cộng đồng những loại sản phẩm mà các thành phần kinh tế tư nhân không muốn làm hoặc

không có khả năng thực hiện. Còn ở các nước xã hội chủ nghĩa, bên cạnh ý nghĩa đó, các doanh nghiệp Nhà nước còn là một bộ phận quan trọng của kinh tế Nhà nước mà nhờ đó Nhà nước làm cho kinh tế Nhà nước giữ được vai trò chủ đạo trong nền kinh tế quốc dân; bảo đảm vững chắc cho việc duy trì và phát triển các đặc trưng cơ bản của chế độ xã hội chủ nghĩa.

3.6. Hệ thống thông tin nhà nước

Dung lượng và chất lượng của thông tin có thể tiếp cận được tại một quốc gia giữ vai trò đặc biệt quan trọng trong điều kiện cạnh tranh quốc tế. Thông tin chính là công cụ giúp các chủ thể kinh tế - xã hội khắc phục sức ỳ và có được tính nhạy cảm cao trong hoạt động: là bộ phận không thể thiếu cho việc nâng cao lợi thế cạnh tranh trong những ngành truyền thống và cạnh tranh thắng lợi trong những ngành mới. Thông tin về thị trường, công nghệ và cạnh tranh tạo căn cứ vững chắc cho quyết định của các chủ thể kinh tế - xã hội. Nó làm nổi bật các nhu cầu, các cơ hội và cho biết những mối đe doạ xuất phát từ môi trường.

Kho thông tin của một quốc gia được tạo nên từ vô số nguồn khác nhau. Vẫn chưa đủ nếu chỉ tính đến tài liệu của các doanh nghiệp, những ấn phẩm khoa học kỹ thuật, những bằng phát minh sáng chế, những nhà cung cấp thông tin tư nhân và hệ thống thông tin đại chúng, Nhà nước đóng vai trò đặc biệt trong việc mở rộng nguồn thông tin cho các chủ thể kinh tế - xã hội thông qua các thống kê nhà nước, các ấn phẩm, cũng như các văn bản quản lý nhà nước. Không chỉ tạo ra thông tin, Nhà nước giữ vai trò không kém phần quan trọng trong việc phổ biến thông tin. Chính sách của Nhà nước khuyến khích truyền bá thông tin bằng hệ thống dịch vụ thông tin quốc gia hay các cơ chế khác tạo điều kiện cho sự phát triển của các lĩnh vực kinh tế - xã hội.

Một trong những vai trò chủ chốt của Nhà nước là vai trò hoa tiêu, trong đó Nhà nước cung cấp những thông tin quan trọng nhất đối với các chủ thể kinh tế - xã hội. Vai trò đó được thể hiện rõ trong việc làm của các Bộ thuộc Chính phủ Nhật Bản. Những cuốn sách trắng được các Bộ lưu hành rộng rãi hàng năm như: "Sách trắng về kinh tế", "Sách trắng về kinh tế thế giới", "Sách trắng về lao động", "Sách trắng về giáo dục" ... chứa đựng những phân tích kỹ lưỡng về các vấn đề kinh tế - xã hội cơ bản. Dù đúng hay sai, các ấn phẩm đó cũng cung cấp những quan điểm chính thức về bối cảnh kinh tế - xã hội của Nhật Bản và các nền kinh tế thế giới, thường xuyên hướng dẫn cộng đồng kinh doanh và các chủ thể khác về những định hướng chính sách của Chính phủ.

3.7. Văn hoá dân tộc

Văn hoá dân tộc theo cách hiểu thông thường là toàn bộ của cải vật chất và tinh thần do con người tạo ra trong quá trình hoạt động xã hội và lịch sử thực tiễn của dân tộc. Nó bao gồm cả văn hoá tinh thần (tư tưởng, đạo đức, lối sống, tri thức, tín ngưỡng, nghệ thuật, khoa học, kỹ thuật và công nghệ...) và văn hoá vật chất (các công trình kiến trúc, hệ thống công sở, công viên, tượng đài, di tích lịch sử, danh lam thắng cảnh, hệ thống kết cấu hạ tầng kỹ thuật...).

Văn hoá là chất keo giúp cho xã hội được gắn bó bền vững, nhờ đó đất nước có khả năng bảo tồn và phát triển trước các thử thách của lịch sử. Nhờ có văn hoá mà con người có thể chống trả thắng lợi trước mọi âm mưu xâm lược và nô dịch của ngoại bang, tiếp nhận và chuyển hoá được văn hoá của các dân tộc khác góp phần phát triển đất nước.

Văn hoá đóng vai trò vừa là nền tảng, vừa là mục tiêu, vừa là động lực, vừa là hệ điều tiết cho sự phát triển kinh tế - xã hội đối với

mỗi quốc gia. Đó là công cụ quan trọng mà Nhà nước cần sử dụng để quản lý xã hội.

II. TỔNG QUAN VỀ CÁC CHÍNH SÁCH KINH TẾ - XÃ HỘI (CÁC CHÍNH SÁCH CÔNG)

1. Các khái niệm

1.1. Chính sách

Thuật ngữ "chính sách" được sử dụng phổ biến trên sách báo, các phương tiện thông tin và đời sống xã hội. Mọi chủ thể kinh tế - xã hội đều có những chính sách của mình. Ví dụ, có chính sách của các cá nhân, chính sách của doanh nghiệp, chính sách của Đảng, chính sách của một quốc gia, chính sách của một liên minh các nước hay tổ chức quốc tế v.v.

Theo quan niệm phổ biến, chính sách là phương thức hành động được một chủ thể khẳng định và thực hiện nhằm giải quyết những vấn đề lặp đi lặp lại[2].

Ví dụ, hiệu trưởng của một trường đại học nói: "Chính sách của chúng tôi là khuyến khích mọi sinh viên tham gia nghiên cứu khoa học". Một cửa hàng tuyên bố: "Chính sách của chúng tôi là sẽ truy tố tất cả những người có hành vi trộm cắp trong cửa hàng".

Tuyên bố chính sách có nghĩa là một cá nhân hay tổ chức đã quyết định một cách thận trọng và có ý thức cách giải quyết những vấn đề tương tự.

Chính sách xác định những chỉ dẫn chung cho quá trình ra quyết định. Chúng vạch ra phạm vi hay giới hạn cho phép của các quyết định, nhắc nhở các nhà quản lý những quyết định nào là có thể và những quyết định nào là không thể. Bằng cách đó, các chính sách

---

[2] SĐD [30]

hướng suy nghĩ và hành động của mọi thành viên trong tổ chức vào việc thực hiện các mục tiêu chung của tổ chức.

1.2. Chính sách kinh tế - xã hội (chính sách công)

1.2.1. Khái niệm chính sách kinh tế - xã hội theo nghĩa rộng

Xét theo nghĩa rộng, chính sách kinh tế - xã hội là tổng thể các quan điểm tư tưởng phát triển, những mục tiêu tổng quát và những phương thức cơ bản để thực hiện mục tiêu phát triển của đất nước.

Chính sách theo quan niệm trên là đường lối phát triển kinh tế-xã hội của đất nước. Ở Việt Nam, đường lối do Đảng Cộng sản Việt Nam - lực lượng chính trị lãnh đạo Nhà nước và xã hội xây dựng.

Các quan điểm, tư tưởng phát triển của đất nước là nguyên tắc thể hiện bản chất của chế độ xã hội, được dùng làm cơ sở để xem xét mọi vấn đề trong tiến trình xây dựng đất nước. Đánh mất nó Nhà nước và xã hội sẽ bị biến chất. Người xưa nói rất đúng: hành động không quan điểm là múa rối, liên kết hội nhập không quan điểm là đầu cơ, nhượng bộ không quan điểm là đầu hàng, thủ đoạn không quan điểm là phá hoại. Các quan điểm còn là kim chỉ nam cho hoạt động của tất cả các phân hệ trong xã hội (lĩnh vực, ngành, địa phương). Nó là chuẩn mực để lựa chọn các mục tiêu bộ phận và các mục tiêu ưu tiên cho từng giai đoạn phát triển, đảm bảo không gây tổn hại tới mục tiêu chung, lợi ích chung của cả đất nước.

Quan điểm phát triển của đất nước ta hiện nay là: (1) phát triển đất nước theo định hướng xã hội chủ nghĩa, đảm bảo vai trò lãnh đạo của Đảng đối với Nhà nước và xã hội. (2) phát triển nền kinh tế thị trường nhiều thành phần, (3) tiến hành sự nghiệp công nghiệp hoá, hiện đại hoá đất nước, (4) tiến hành đa dạng hoá, đa phương hoá các mối quan hệ đối ngoại, (5) lấy giáo dục, đào tạo và khoa học, công nghệ làm quốc sách hàng đầu, (6) gắn đổi mới kinh tế với đổi mới

chính trị, (7) kết hợp hài hoà giữa tăng trưởng kinh tế với thực hiện các chính sách công bằng xã hội.

Mục tiêu tổng quát của đất nước ta là từ nay đến khoảng năm 2020 là căn bản trở thành một nước công nghiệp có cơ sở vật chất kỹ thuật hiện đại, cơ cấu kinh tế hợp lý, quan hệ sản xuất tiến bộ, phù hợp với trình độ phát triển của lực lượng sản xuất, đời sống vật chất và tinh thần cao, quốc phòng, an ninh vững chắc, dân giàu, nước mạnh, xã hội công bằng, văn minh.

1.2.2. Khái niệm chính sách kinh tế - xã hội theo nghĩa hẹp

Có rất nhiều khái niệm khác nhau về chính sách kinh tế - xã hội (chính sách công).

1. "Định nghĩa một cách đơn giản, chính sách công là một hành động nào đó mà Nhà nước lựa chọn thực hiện hoặc không thực hiện"[3]. Ví dụ, quyết định của Hạ viện Mỹ tiến hành trợ giúp cho doanh nghiệp của những người tàn tật hay quyết định của Tổng thống Pháp không đưa quân tham gia lực lượng gìn giữ hoà bình tại một nước Châu Phi đều được coi là những chính sách công.

2. "Chính sách công là phương thức hành động được Nhà nước tuyên bố và thực hiện nhằm giải quyết những vấn đề lặp đi lặp lại"[4]. Ví dụ, thực hiện mức thuế VAT bằng 0 đối với tất cả các mặt hàng xuất khẩu.

3. "Chính sách là những hành động của Nhà nước nhằm hướng tới những mục tiêu của đất nước"[5]. Với quan niệm này, chính sách công là một bộ phận của chiến lược, bao gồm những giải pháp và công cụ để thực hiện mục tiêu chiến lược.

---

[3] SĐD [33]

[4] SĐD [33]

[5] SĐD [6]

4. "Chính sách kinh tế - xã hội (chính sách công) là quyết sách của Nhà nước nhằm giải quyết một vấn đề chín muồi đặt ra trong đời sống kinh tế - xã hội của đất nước, thông qua hoạt động thực thi của các ngành, các cấp có liên quan trong bộ máy Nhà nước"[6].

5. "Chính sách là phương thức hành động của Nhà nước để tác động tới kết quả của các sự kiện kinh tế - xã hội, bao gồm một tập hợp mục tiêu của Nhà nước và các phương pháp được lựa chọn để theo đuổi các mục tiêu đó "[7].

6. "Chính sách kinh tế - xã hội là tổng thể các quan điểm, các chuẩn mực, các biện pháp và các thủ thuật mà Nhà nước sử dụng để tác động lên các đối tượng và khách thể quản lý nhằm đạt đến các mục tiêu trong số những mục tiêu chiến lược chung của đất nước"[8].

Từ những khái niệm trên đây có thể rút ra một số đặc trưng cơ bản của các chính sách kinh tế - xã hội:

– Chính sách là tư tưởng điển hình về các kiểu can thiệp của Nhà nước vào kinh tế thị trường. Ví dụ khi một người nghĩ về "chính sách tín dụng cho nông dân" thì sẽ gợi lên sự tưởng tượng về can thiệp của Nhà nước trong việc cung cấp tín dụng cho nông dân. Nhà nước làm việc đó nhằm thay thế hoặc điều chỉnh cách thức nông dân nhận tín dụng khi không có sự can thiệp nào của Nhà nước.

– Chính sách kinh tế - xã hội là hành động can thiệp của Nhà nước nhằm giải quyết một hoặc một số vấn đề chính sách chín muồi. Đó là những vấn đề lớn, có tầm ảnh hưởng rộng, mang tính bức xúc trong đời sống xã hội. Chẳng hạn, chính sách dân số và kế hoạch hoá gia đình được ban hành khi vấn đề dân số trở thành một nguy cơ đối với sự phát triển kinh tế - xã hội của đất nước.

---

[6] SĐD [4]

[7] SĐD [8]

[8] SĐD [2]

– Chính sách kinh tế - xã hội giải quyết những mục tiêu bộ phận, có thể mang tính dài hạn, trung hạn hoặc ngắn hạn, nhưng phải hướng vào việc thực hiện những mục tiêu chung, mang tính tối cao của đất nước.

– Chính sách kinh tế - xã hội không chỉ thể hiện kế hoạch của các nhà hoạch định chính sách, mà còn bao gồm những hành vi thực hiện những kế hoạch trên.

Chính sách kinh tế - xã hội trước hết thể hiện kế hoạch của Nhà nước nhằm thay đổi và phát triển một lĩnh vực nhất định. Song, nếu chính sách chỉ là những kế hoạch, dù được ghi thành văn bản và được cấp có thẩm quyền thông qua thì nó vẫn chưa phải là một chính sách. Chính sách kinh tế - xã hội còn phải bao gồm các hành vi thực hiện những kế hoạch nói trên và đưa lại những kết quả thực tế. Chính sách là kế hoạch của những hành động thực tiễn.

Nhiều người thường hiểu chính sách kinh tế - xã hội một cách đơn giản là những chủ trương, chế độ mà Nhà nước ban hành, điều đó đúng nhưng chưa đủ. Nếu không có việc thực thi chính sách để đạt được những kết quả nhất định thì những chủ trương, chế độ đó chỉ là những khẩu hiệu mà thôi.

– Chính sách kinh tế - xã hội được Nhà nước đề ra nhằm phục vụ lợi ích chung của nhiều người hoặc của xã hội. Thước đo chính để đánh giá, so sánh và lựa chọn chính sách phù hợp là lợi ích mang tính xã hội mà chính sách đó đem lại. Đây cũng chính là lý do để các chính sách kinh tế - xã hội được gọi là các chính sách công. Trong thực tế có tình trạng một chính sách đem lại lợi ích cho nhóm xã hội này nhiều hơn nhóm xã hội khác, thậm chí có nhóm còn bị thiệt thòi. Khi đó chính sách kinh tế - xã hội phải đứng trên lợi ích của đa số, của xã hội để giải quyết vấn đề.

- Chính sách là một quá trình do nhiều người, nhiều tổ chức tham gia. Trước hết, chính sách kinh tế - xã hội là sản phẩm của các đương lối chính trị, do Nhà nước, với tư cách là người tổ chức và quản lý xã hội xây dựng và chịu trách nhiệm tổ chức thực thi. Nhưng quá trình chính sách không phải chỉ do các tổ chức công của Nhà nước thực hiện. Ngày nay, trong quá trình dân chủ hoá chính sách, vai trò của các tổ chức ngoài Nhà nước và dân chúng ngày càng được nâng cao.

- Chính sách kinh tế - xã hội có phạm vi tác động rộng lớn. Chính sách có thể tác động đến mọi lĩnh vực của đời sống xã hội, thể hiện sự cần thiết của can thiệp Nhà nước trong các lĩnh vực đó.

Tóm lại: chính sách kinh tế - xã hội là tổng thể các quan điểm, tư tưởng, các giải pháp và công cụ mà Nhà nước sử dụng để tác động lên các chủ thể kinh tế - xã hội nhằm giải quyết vấn đề chính sách, thực hiện những mục tiêu nhất định theo định hướng mục tiêu tổng thể của đất nước.

Trong giáo trình này chúng ta sẽ chỉ nghiên cứu các chính sách kinh tế - xã hội với nội dung như là một công cụ quản lý của Nhà nước. Các chính sách đó còn được gọi là các chính sách công.

2. Hệ thống các chính sách kinh tế - xã hội

Các chính sách kinh tế - xã hội là công cụ quản lý quan trọng của Nhà nước đối với mọi lĩnh vực hoạt động của đời sống xã hội, do đó chúng rất đa dạng. Có thể phân loại chính sách kinh tế - xã hội theo nhiều tiêu chí khác nhau.

2.1. Xét theo lĩnh vực tác động

Căn cứ vào lĩnh vực tác động, các chính sách kinh tế - xã hội có thể được chia thành những nhóm chính sách sau:

2.1.1. Các chính sách kinh tế: là những chính sách điều tiết các mối quan hệ kinh tế nhằm tạo ra động lực phát triển kinh tế. Các chính

sách kinh tế lại tạo thành một hệ thống phức tạp bao gồm nhiều chính sách:

- Chính sách tài chính.
- Chính sách tiền tệ- tín dụng
- Chính sách phân phối
- Chính sách kinh tế đối ngoại
- Các chính sách cơ cấu kinh tế
- Chính sách phát triển các ngành kinh tế
- Chính sách cạnh tranh
- Chính sách phát triển các loại thị trường

v.v...

Các chính sách kinh tế có tầm quan trọng hàng đầu đối với sự phát triển của đất nước vì đóng vai trò tạo ra cơ sở để thực hiện tất cả các chính sách công khác. Công cuộc đổi mới hơn 10 năm qua đạt được những thành tựu đáng kể như ngày nay là do Đảng và Nhà nước ta đã chú trọng đề ra và thực thi thành công nhiều chính sách kinh tế đúng đắn.

2.1.2. Các chính sách xã hội : là những chính sách điều tiết các mối quan hệ xã hội, làm cho xã hội phát triển theo hướng công bằng và văn minh. Các chính sách xã hội cơ bản bao gồm:

- Chính sách lao động và việc làm.
- Chính sách dân số và kế hoạch hoá gia đình.
- Chính sách bảo đảm xã hội.
- Chính sách bảo vệ sức khoẻ toàn dân.
- Chính sách xoá đói giảm nghèo.
- Chính sách xây dựng nền dân chủ xã hội.
- Chính sách bảo vệ môi trường.
- Chính sách sửa chữa các khuyết tật xã hội.

- Chính sách đối với các giai tầng xã hội.
- Chính sách đối với các giới đồng bào.

v.v...

Nhà nước ta rất coi trọng các chính sách xã hội, bởi vì xét cho cùng sự phát triển kinh tế là nhằm nâng cao đời sống vật chất và tinh thần cho con người.

2.1.3. Các chính sách văn hoá: là những chính sách nhằm phát triển nền văn hoá với tư cách là nền tảng tinh thần của xã hội, là động lực phát triển xã hội. Các chính sách văn hoá cơ bản là:

- Chính sách giáo dục và đào tạo.
- Chính sách phát triển khoa học, kỹ thuật và công nghệ.
- Chính sách văn hoá, thông tin.
- Chính sách bảo tồn và phát huy di sản và truyền thống dân tộc v.v.

2.1.4. Chính sách đối ngoại: là những chính sách điều tiết các mối quan hệ đối ngoại của một đất nước với các quốc gia trên thế giới. Đây là bộ phận chính sách rất quan trọng vì trong điều kiện thế giới đang ở xu thế tăng cường mở cửa và hội nhập, nếu một quốc gia không có những quyết sách đối ngoại đúng đắn thì sẽ bị cô lập và tụt hậu.

2.1.5. Chính sách an ninh, quốc phòng: bao gồm các chính sách an ninh và các chính sách quốc phòng. Đó là những chính sách hướng vào việc tăng cường tiềm lực quốc phòng, an ninh, chủ quyền và toàn vẹn lãnh thổ, tạo điều kiện cho công cuộc xây dựng và phát triển đất nước.

2.2. Theo phạm vi ảnh hưởng của chính sách

Căn cứ vào quy mô tác động, có thể phân chia chính sách kinh tế - xã hội thành các loại:

- ***Chính sách vĩ mô:*** là những chính sách được xây dựng nhằm vận hành nền kinh tế quốc dân, có tác động đến những cân đối tổng

thể (vĩ mô) của nền kinh tế - xã hội, chi phối nhiều lĩnh vực, có ảnh hưởng đến lợi ích quốc gia và lợi ích của đông đảo nhân dân. Các chính sách vĩ mô thường có hiệu lực thi hành trên phạm vi cả nước. Ví dụ: chính sách tài chính, chính sách tiền tệ-tín dụng, chính sách phân phối, chính sách kinh tế đối ngoại được coi là các chính sách kinh tế vĩ mô quan trọng nhất.

- *Chính sách trung mô:* là những chính sách có quy mô tác động lên những bộ phận hay phân hệ của xã hội. Ví dụ như chính sách điều tiết cơ cấu của một ngành kinh tế, chính sách phát triển cơ cấu thành phần kinh tế, chính sách phát triển vùng v.v.

- *Chính sách vi mô:* là những chính sách tác động lên những chủ thể kinh tế - xã hội cụ thể như các đơn vị cơ sở hay một nhóm người riêng biệt trong xã hội. Các chính sách vi mô bao gồm chính sách tài chính doanh nghiệp, chính sách xoá đói giảm nghèo, chính sách thi tuyển công chức v.v... Ngay những chính sách như chính sách công nghiệp, chính sách nông nghiệp cũng có thể được coi là chính sách vi mô vì điều tiết hoạt động của các doanh nghiệp, các hộ, các cá nhân.

Tuy nhiên, mọi sự phân loại chỉ là tương đối. Chẳng hạn, có quan điểm cho rằng các chính sách ngành vừa là chính sách trung mô, vừa là chính sách vi mô.

2.3. Theo thời gian phát huy hiệu lực

Căn cứ vào thời hạn phát huy hiệu lực sẽ có các loại chính sách kinh tế - xã hội sau:

- *Chính sách dài hạn:* là những chính sách được áp dụng lâu dài nhằm thực hiện những mục tiêu chiến lược, dài hạn của đất nước. Một trong những chính sách dài hạn do Nhà nước ta đề ra là chính sách phát triển các thành phần kinh tế. Chính sách này có tác dụng khuyến khích các thành phần kinh tế phát triển, yên tâm đầu tư mọi nguồn lực để phát triển sản xuất kinh doanh lâu dài, làm giàu cho mình và cho

đất nước.

– *Chính sách trung hạn:* là những chính sách công có hiệu lực trong khoảng thời gian từ ba đến bảy năm. Những chính sách này tập trung vào những vấn đề có ảnh hưởng không nhỏ đến đời sống kinh tế - xã hội, nhưng có thể giải quyết được trong một thời gian nhất định. Những chính sách loại này có thể là chính sách chống lạm phát, chính sách xoá đói giảm nghèo, chính sách chống suy thoái kinh tế v.v.

– *Chính sách ngắn hạn:* là những chính sách được áp dụng trong khoảng thời gian không lâu (dưới ba năm) nhằm vào những vấn đề có thể giải quyết tương đối nhanh chóng. Các chính sách ngắn hạn có thể là chính sách ổn định tỷ giá hối đoái, chính sách kiểm soát chặt chẽ các ngân hàng cổ phần, chính sách áp dụng mức giá trần đối với thu mua nông sản phục vụ xuất khẩu v.v.

2.4. Theo cấp độ của chính sách

Phụ thuộc vào chủ thể quyết định chính sách có thể có những loại chính sách kinh tế - xã hội như:

– Chính sách quốc gia do Quốc hội ra quyết định.

– Chính sách của Chính phủ.

- Chính sách của địa phương do chính quyền địa phương (Hội đồng nhân dân và Uỷ ban nhân dân) quyết định.

Thông qua việc nghiên cứu hệ thống chính sách kinh tế - xã hội theo các tiêu chí khác nhau có thể rút ra một số nhận xét :

Một là, để quản lý xã hội, Nhà nước cần xây dựng nhiều loại chính sách kinh tế - xã hội khác nhau, nhưng tất cả các chính sách đó phải tạo thành một chỉnh thể thống nhất, bao trùm tất cả các lĩnh vực hoạt động xã hội, hướng tới việc thực hiện mục tiêu chung là xây dựng một nước Việt Nam xã hội chủ nghĩa, dân giàu, nước mạnh, xã hội công bằng, văn minh.

3.1.1. Mục tiêu tối cao của tất cả các chính sách kinh tế - xã hội

Bất kỳ chính sách kinh tế - xã hội nào cũng được xây dựng nhằm góp phần thực hiện những mục tiêu chung của xã hội thông qua việc sử dụng các giải pháp và công cụ nhất định. Những mục tiêu đó được rút ra từ những giá trị xã hội cơ bản và được gọi là các mục tiêu tối cao của xã hội.

Những mục tiêu tiêu tối cao mà việc thực hiện chúng là cái đích của chính sách kinh tế - xã hội bao gồm tự do, hạnh phúc và công bằng. thường thêm vào đó là các mục tiêu hoà bình và an ninh. Ở Việt Nam, những mục tiêu đó được phát biểu dưới dạng "xây dựng một nước Việt Nam xã hội chủ nghĩa, dân giàu, nước mạnh, xã hội công bằng, văn minh".

Nếu như một mặt, các mục tiêu tối cao của quá trình tổ chức xã hội giữ vai trò kim chỉ nam đối với chính sách kinh tế - xã hội, thì mặt khác tồn tại những vấn đề nghiêm trọng khi sử dụng chúng như là những định hướng trực tiếp cho các quyết định cần thiết về chính sách. Nguyên nhân là do chúng không được xác định cụ thể và do những khó khăn trong việc thực hiện chúng. Từ những kinh nghiệm của quá trình phát triển kinh tế - xã hội trong quá khứ, người ta thấy rằng phải cụ thể hoá các mục tiêu tối cao của cuộc sống cộng đồng xã hội bằng những mục tiêu bộ phận có thể lượng hoá được. Chúng là nền tảng để hình thành một chính sách kinh tế - xã hội nhất định.

3.1.2. Mục tiêu chung của mỗi nhóm chính sách kinh tế - xã hội

Chúng ta sẽ chỉ xem xét mục tiêu chung của chính sách kinh tế - xã hội được phân loại theo lĩnh vực tác động của chính sách. Từ đó sẽ có những nhóm chính sách cơ bản là: (1) chính sách kinh tế, (2) chính sách xã hội, (3) chính sách văn hoá, (4) chính sách đối ngoại, và (5) chính sách an ninh, quốc phòng.

b1/ Mục tiêu chung của các chính sách kinh tế bao gồm: Thứ nhất, các mục tiêu kinh tế chung như tỷ lệ tăng trưởng kinh tế đáng kể và liên tục, ổn định giá cả (ổn định giá trị tiền tệ), mức độ đảm bảo công ăn việc làm cao (tỷ lệ thất nghiệp thấp) và cân bằng cán cân thanh toán. Thứ hai, các mục tiêu xã hội của kinh tế như: công bằng xã hội, an toàn xã hội và tiến bộ xã hội. Thứ ba, các mục tiêu cơ cấu như cải thiện cơ cấu ngành, cơ cấu lãnh thổ, cơ cấu kết cấu hạ tầng, cơ cấu các thành phần kinh tế.

b2/ Mục tiêu chung của các chính sách xã hội là đạt được hiệu quả xã hội như công bằng xã hội, ổn định xã hội, an toàn xã hội, phát triển và tiến bộ xã hội.

b3/ Mục tiêu chung của các chính sách văn hoá là xây dựng một nền văn hoá tiên tiến, đậm đà bản sắc dân tộc.

b4/ Mục tiêu chung của các chính sách đối ngoại là củng cố môi trường hoà bình và tạo điều kiện quốc tế thuận lợi cho phát triển kinh tế - xã hội, đóng góp tích cực vào cuộc đấu tranh chung của nhân dân thế giới vì hoà bình, độc lập dân tộc, dân chủ và tiến bộ xã hội.

b5/ Mục tiêu chung của chính sách an ninh, quốc phòng là bảo vệ vững chắc độc lập, an ninh, chủ quyền, và toàn vẹn lãnh thổ của đất nước, bảo vệ nhân dân, bảo vệ Đảng, bảo vệ chế độ xã hội.

3.1.3. Mục tiêu riêng của từng chính sách

Mỗi chính sách kinh tế - xã hội được xây dựng nhằm thực hiện những mục tiêu nhất định của sự can thiệp Nhà nước. Những mục tiêu đó có thể là:

- Các mục tiêu chiến lược mà chính sách cần đạt được sau một khoảng thời gian dài.
- Các mục tiêu trung hạn (cho thời hạn từ 3-7 năm).

- Các mục tiêu ngắn hạn (cho thời hạn dưới 3 năm).

Ta hãy lấy ví dụ đối với chính sách cổ phần hoá các doanh nghiệp Nhà nước.

Là một chính sách kinh tế, ngoài những mục tiêu tối cao và mục tiêu chung, chính sách cổ phần hoá các doanh nghiệp Nhà nước phải thực hiện được những mục tiêu đặc trưng của mình như:

- Các mục tiêu chiến lược:

+ Mau chóng phát triển các thành phần kinh tế ngoài Nhà nước, tạo ra các loại chủ thể kinh doanh khác nhau trên thị trường, thu hẹp và xoá bỏ tình trạng độc quyền của các doanh nghiệp Nhà nước, mở rộng cạnh tranh. Đây là một bước không thể thiếu để phát triển nền kinh tế thị trường.

+ Thúc đẩy nâng cao hiệu quả sản xuất kinh doanh của từng doanh nghiệp và của toàn bộ nền kinh tế quốc dân trên cơ sở phát huy sáng tạo và quan tâm đến lợi ích của từng người và tập thể lao động.

+ Huy động vốn của toàn xã hội để đầu tư đổi mới công nghệ, tạo thêm việc làm, phát triển doanh nghiệp, nâng cao tính cạnh tranh, thay đổi cơ cấu doanh nghiệp Nhà nước.

- Mục tiêu trung hạn: Năm 2005 căn bản hoàn thiện và ổn định hoạt động của hệ thống các doanh nghiệp, tạo tiền đề cơ bản để thực hiện thành công chiến lược phát triển kinh tế - xã hội đất nước thời kỳ 2001- 2010. Cụ thể là đến năm 2003 sẽ còn lại khoảng 3000 và năm 2005 sẽ còn 2000 doanh nghiệp Nhà nước (DNNN), chủ yếu tập trung trong các tổng công ty mạnh.

- Mục tiêu ngắn: Hết năm 2000 sẽ cổ phần hoá được 1000 DNNN.

Khi xem xét hệ thống mục tiêu của các chính sách kinh tế - xã hội cần nhấn mạnh một số điểm sau:

- Tất cả các chính sách đều hướng vào việc thực hiện mục tiêu chung nhằm đảm bảo sự tồn tại và phát triển của xã hội.

- Các mục tiêu ngắn hạn của chính sách đều phải hướng vào việc thực hiện các mục tiêu dài hạn.

Một chính sách có thể có rất nhiều mục tiêu. Điều đó thể hiện tham vọng lớn của các nhà lãnh đạo. Tuy nhiên, vì nguồn lực của các hệ thống luôn bị hạn chế và vì giữa các mục tiêu có thể xuất hiện mâu thuẫn, các nhà phân tích chính sách sẽ phải xem xét, đánh giá thận trọng để lựa chọn được mục tiêu ưu tiên cho từng giai đoạn thực hiện chính sách.

3.2. Các nguyên tắc thực hiện mục tiêu của chính sách

Các nguyên tắc thực hiện mục tiêu của chính sách chính là những quan điểm chỉ đạo hành vi của các cơ quan Nhà nước trong quá trình hoạch định và tổ chức thực thi chính sách. Những nguyên tắc đó được xác định trên cơ sở nhận thức yêu cầu của các quy luật khách quan chi phối quá trình chính sách và các mục tiêu chính sách.

Ví dụ, đối với chính sách cổ phần hoá các DNNN cần phải thực hiện các nguyên tắc cơ bản sau:

- Cổ phần hoá là quá trình chuyển từ sở hữu Nhà nước duy nhất sang sở hữu hỗn hợp.

- Thận trọng và vững chắc.

- Đảm bảo lợi ích cổ đông, lợi ích của người lao động, lợi ích Nhà nước và lợi ích xã hội.

- Thu hồi đủ vốn nộp ngân sách Nhà nước.

- Thống nhất công tác chỉ đạo cổ phần hoá.

3.3. Các phân hệ của chính sách

Một chính sách kinh tế - xã hội lớn thường là một tập hợp có hệ

thống rất phức tạp của các mục tiêu, các giải pháp và công cụ, tác động lên những đối tượng rất khác nhau. Để phân tích, hoạch định, tổ chức thực thi chính sách thành công phải áp dụng phương pháp phân tích hệ thống để phân chia chính sách thành các bộ phận, các phân hệ mang tính độc lập tương đối, nhưng có mối quan hệ hữu cơ với nhau trong một tổng thể.

Cơ sở để xác định các phân hệ của chính sách có thể là:

- Lĩnh vực tác động của chính sách. Ví dụ chính sách kinh tế đối ngoại thường được nghiên cứu theo các bộ phận: chính sách hợp tác và đầu tư nước ngoài, chính sách ngoại thương, chính sách hợp tác khoa học, kỹ thuật và công nghệ.

- Đối tượng của chính sách. Ví dụ chính sách tài chính có thể bao gồm: chính sách đối với nguồn vốn, chính sách đối với ngân sách Nhà nước, chính sách tài chính doanh nghiệp, chính sách tài chính hộ gia đình, chính sách đối với hệ thống tài chính trung gian, chính sách tài chính đối ngoại.

- Mục tiêu của chính sách. Ví dụ, chính sách giảm chênh lệch về phát triển giáo dục giữa các vùng lãnh thổ v.v.

3.4. Các giải pháp và công cụ của chính sách (các chính sách)

Để thực hiện mục tiêu của chính sách các nhà hoạch định cần xây dựng được một hệ thống các giải pháp và công cụ. Các giải pháp chính sách là những phương thức hành động của Nhà nước để đạt mục tiêu.

Các vấn đề cần giải quyết, các lĩnh vực tác động của chính sách kinh tế - xã hội đều rất đa dạng tạo nên tính muôn hình muôn vẻ của các giải pháp chính sách đã được thực hiện. Nhiều khi chúng ta có cảm tưởng rằng mỗi chính sách đều có những giải pháp riêng của mình, không có chính sách nào giống chính sách nào. Nhiều tác giả

cũng đã cố gắng phân loại các giải pháp chính sách, tuy nhiên khó có quan điểm nhất quán về vấn đề này.

Theo phương thức tác động, có thể phân biệt giữa các giải pháp tác động trực tiếp vào mục tiêu và các giải pháp tác động gián tiếp lên mục tiêu của chính sách. Với các giải pháp tác động trực tiếp vào mục tiêu, Nhà nước hành động như một người tham gia vào thị trường, vào các hoạt động kinh tế - xã hội nhưng muốn thông qua hoạt động của mình để gây ảnh hưởng tới kết quả của thị trường vì các mục tiêu cuả chính sách. Ví dụ như việc tăng chi tiêu của Chính phủ để phục hồi kinh tế (điều tiết chu kỳ kinh tế) thông qua chính sách tài khoá có tác dụng trực tiếp đối với tổng cầu. Đương nhiên về mặt nguyên tắc, tác động trực tiếp vào mục tiêu chỉ là một trong những ảnh hưởng của giải pháp loại này. Không được lãng quên điều này khi sử dụng một giải pháp chính sách như thế. Ví dụ, sự gia tăng chi tiêu của Nhà nước sẽ làm tăng thêm ảnh hưởng của nó đối với tổng cầu (ảnh hưởng khuếch đại), bởi vì ít nhất một phần doanh thu hoặc thu nhập của các doanh nghiệp và hộ dân cư sẽ dẫn đến các khoản chi tiêu tiếp theo và từ đó dẫn đến các doanh thu và thu nhập mới.

Các giải pháp tác động gián tiếp lên mục tiêu được sử dụng nhằm tạo ra những phản ứng có lợi cho việc thực hiện mục tiêu từ những chủ thể kinh tế - xã hội. Tùy theo mức độ làm giảm quyền tự do ra quyết định của các chủ thể kinh tế - xã hội, những giải pháp đó lại được phân thành: (1) giải pháp thông tin, (2) giải pháp điều chỉnh nhận định về mục tiêu của các chính sách, (3) giải pháp khuyến khích hành vi sáng tạo, (4) giải pháp tạo ra thoả thuận tự nguyện của các chủ thể kinh tế - xã hội, và (5) giải pháp mang tính cưỡng bức.

Ngược lại với các giải pháp, các công cụ của chính sách kinh tế - xã hội được xem xét theo một quan điểm tương đối thống nhất. Đó là những nhóm công cụ cơ bản:

1. Những công cụ kinh tế là các ngân sách, các quỹ, hệ thống

đòn bẩy và khuyến khích kinh tế như thuế, lãi suất, giá cả, tiền lương,tiền thưởng, bảo hiểm, tỷ giá hối đoái v.v.

2. Các công cụ hành chính - tổ chức, gồm có:

+ Các công cụ tổ chức như mô hình các tổ chức, bộ máy và đội ngũ cán bộ, công chức.

+ Các công cụ hành chính là các kế hoạch, quy hoạch của Nhà nước và hệ thống các văn bản quy phạm pháp luật.

3. Các công cụ tuyên truyền, giáo dục là hệ thống thông tin đại chúng, hệ thống thông tin chuyên ngành, hệ thống giáo dục và đào tạo, hệ thống các tổ chức chính trị, xã hội và đoàn thể.

4. Các công cụ kỹ thuật, nghiệp vụ đặc trưng cho từng chính sách.

Xem xét cấu trúc nội dung của các chính sách kinh tế - xã hội cho phép nghiên cứu, phân tích chính sách một cách khoa học, tạo điều kiện nâng cao hiệu quả của các quá trình chính sách.

4. Vai trò của các chính sách kinh tế - xã hội

Là một trong những công cụ quản lý quan trọng nhất của Nhà nước, các chính sách kinh tế - xã hội có vai trò hết sức to lớn thể hiện ở những chức năng cơ bản sau:

4.1. Chức năng định hướng

Chính sách là công cụ quan trọng góp phần định hướng hành vi của các chủ thể kinh tế - xã hội để cùng hướng tới những mục tiêu của đất nước.

Chính sách xác định những chỉ dẫn chung cho quá trình ra quyết định của các chủ thể kinh tế - xã hội, vạch ra phạm vi hay giới hạn cho phép của các quyết định, nhắc nhở các chủ thể những quyết định nào là có thể và những quyết định nào là không thể. Bằng cách

đó, các chính sách hướng suy nghĩ và hành động của mọi thành viên trong xã hội vào việc thực hiện các mục tiêu chung.

Chính sách kinh tế - xã hội định hướng việc huy động, phân bổ và sử dụng các nguồn lực nhằm giải quyết các vấn đề chính sách kịp thời và có hiệu quả.

Ở nước ta, chính sách là sự cụ thể hoá đường lối, chủ trương của Đảng trong các lĩnh vực của đời sống xã hội. Vì vậy, các chính sách của Nhà nước ta luôn phản ánh đường lối, chủ trương của Đảng và định hướng phát triển của các hoạt động trong mỗi lĩnh vực theo đường lối đó.

4.2. Chức năng điều tiết

Chính sách được Nhà nước ban hành để giải quyết những vấn đề bức xúc phát sinh trong đời sống kinh tế - xã hội, điều tiết những mất cân đối, những hành vi không phù hợp, nhằm tạo ra một hành lang hợp lý cho các hoạt động xã hội theo các mục tiêu đã đề ra.

Nền kinh tế thị trường, bên cạnh những mặt tích cực của nó còn có những khiếm khuyết, những mặt tiêu cực, đòi hỏi phải có sự điều tiết của Nhà nước như sự bất ổn định, tình trạng độc quyền, sự phân hoá giàu nghèo, những bất công trong xã hội. Để phát huy những tác dụng tích cực và hạn chế những ảnh hưởng tiêu cực của thị trường, để tạo ra công bằng trong xã hội, Nhà nước sẽ thực hiện các chính sách để điều tiết trạng thái và phương hướng phát triển kinh tế - xã hội. Có thể lấy một số ví dụ như:

- Chính sách thuế thu nhập để điều tiết thu nhập của những người có thu nhập cao.
- Chính sách cho hộ nghèo vay vốn với lãi suất thấp để làm ăn sinh sống, cải thiện đời sống, xoá đói giảm nghèo.

- Chính sách giá cả để điều tiết, bình ổn giá trên thị trường, góp phần điều tiết cung cầu và làm lành mạnh hoá thị trường.

4.3. Chức năng tạo tiền đề cho sự phát triển

Một trong những chức năng mang tính truyền thống và quan trọng nhất của các chính sách là xây dựng và nâng cấp các yếu tố quyết định sự phát triển như giáo dục và đào tạo, khoa học và công nghệ, kết cấu hạ tầng, hệ thống thông tin và các thị trường vốn.

Nhà nước cũng tạo tiền đề cho sự phát triển bằng cách đi tiên phong trong các lĩnh vực mới, đòi hỏi đầu tư lớn, có độ mạo hiểm cao và lôi cuốn các thành phần kinh tế khác cùng tham gia thông qua các chính sách hỗ trợ trực tiếp hay gián tiếp như hỗ trợ về vốn, nghiên cứu, nguyên liệu thô, xuất khẩu, kích cầu v.v.

4.4. Chức năng khuyến khích sự phát triển

Khác với các công cụ quản lý khác, phần lớn chính sách của Nhà nước có vai trò kích thích, tạo động lực mạnh mẽ cho sự phát triển kinh tế - xã hội. Bản thân mỗi chính sách khi hướng vào việc giải quyết một vấn đề bức xúc đã làm cho sự vật phát triển thêm một bước. Đồng thời, khi giải quyết một vấn đề thì chính sách đó lại tác động lên các vấn đề khác, làm nảy sinh những nhu cầu phát triển mới.

Ví dụ, chính sách hợp tác đầu tư nước ngoài tạo điều kiện thu hút nguồn vốn bên ngoài cho phát triển kinh tế - xã hội nhưng cũng đặt các doanh nghiệp trong nước trước thách thức cạnh tranh mới. Điều này kích thích các doanh nghiệp trong nước phải tự hoàn thiện mình, tìm ra những hình thức liên kết, hợp tác mới để nâng cao khả năng cạnh tranh nhằm đứng vững và phát triển trên thị trường.

5. Yêu cầu đối với các chính sách kinh tế - xã hội

Để thực hiện được vai trò như là một trong những công cụ quản lý quan trọng nhất, các chính sách phải thoả mãn được những yêu cầu cơ bản sau:

5.1. Tính khách quan

Để đảm bảo tính hiện thực cũng như hiệu lực và hiệu quả thực hiện, các chính sách kinh tế - xã hội phải tuân thủ đòi hỏi của các quy luật khách quan. Là sản phẩm sáng tạo của Nhà nước, việc đảm bảo tính khách quan không phải là việc đơn giản, đòi hỏi các chính sách phải được xây dựng trên cở sở khoa học và thực tiễn vững vàng, bởi những con người có năng lực và hết lòng vì sự nghiệp của đất nước.

5.2. Tính chính trị

Ở nước ta, Đảng cộng sản Việt Nam là Đảng cầm quyền, lãnh đạo Nhà nước và xã hội thực hiện những mục tiêu tối cao của đất nước. Đảng vạch ra cương lĩnh, đường lối, trong đó xác định những mục tiêu tổng quát cho sự phát triển kinh tế - xã hội của đất nước, những quan điểm tư tưởng phát triển, những phương thức cơ bản để thực hiện mục tiêu. Đảng cũng xác định mục tiêu chiến lược, những nguyên tắc thực hiện mục tiêu và những giải pháp định hướng cho những chính sách lớn của Nhà nước. Chính vì vậy, các chính sách kinh tế - xã hội của Nhà nước đều được đề ra và thực hiện căn cứ vào đường lối chính trị, chủ trương và những định hướng chính sách của Đảng.

5.3. Tính đồng bộ và hệ thống

Các hiện tượng và quá trình kinh tế - xã hội không tồn tại biệt

lập mà luôn liên hệ và tác động qua lại lẫn nhau. Do đó, các chính sách kinh tế - xã hội cần được xây dựng đồng bộ để bảo đảm cho cơ chế quản lý có thể vận hành trôi chảy và có hiệu quả nhằm khai thác, phát huy mọi tiềm năng đang bị kìm hãm trong xã hội.

Các chính sách kinh tế - xã hội trong những lĩnh vực khác nhau không làm triệt tiêu kết quả của nhau, mà cần kết hợp với nhau thành một hệ thống, tạo nên "lực cộng hưởng" để thúc đẩy sự phát triển kinh tế - xã hội. Cần thấy rõ mối quan hệ giữa chính sách với các bộ phận khác trong cơ chế quản lý. Các chính sách được đề ra trên cơ sở pháp luật và nhằm nâng cao hiệu lực của pháp luật; chúng cũng là kế hoạch, theo nghĩa là những điều khoản quy định chung để hướng dẫn và khai thông cách suy nghĩ và hành động khi ra quyết định. Đặc biệt quan trọng là mục tiêu đề ra của các chính sách cụ thể cần phải ăn khớp với nhau và phù hợp với mục tiêu phát triển lâu dài của toàn bộ xã hội.

5.4. Tính thực tiễn

Mọi chính sách kinh tế - xã hội đều được hoạch định trên cơ sở các quy luật khách quan của sự phát triển kinh tế - xã hội và thể hiện ý chí của nhân dân lao động do Nhà nước đại diện. Để có thể xây dựng được những chính sách khoa học khả thi, đương nhiên chúng ta cần học tập kinh nghiệm từ bên ngoài, coi trọng việc sử dụng những giá trị chung mà công cuộc phát triển nền kinh tế thị trường ở các quốc gia đã khẳng định; song điều đó hoàn toàn không có nghĩa là sao chép, bê nguyên kinh nghiệm của nước ngoài. Trong lịch sử đã có nhiều thí dụ về những thất bại do bệnh giáo điều, rập khuôn gây ra. Ngay từ năm 1947, X.Y.Z đã viết trong tác phẩm "Sửa đổi lối làm việc" rằng: "... phải biết khéo lợi dụng kinh nghiệm. Nếu thấy người ta làm thế nào mình cũng một mực bắt chước làm theo thế ấy thì

nhất định thất bại"[9]. Do vậy, trong quá trình hoạch định các chính sách, vừa phải chú ý khai thác triệt để các ưu thế thuộc giá trị chung của nền kinh tế thị trường, vừa phải coi trọng phát huy tính tích cực thuộc các yếu tố đặc thù của đất nước.

5.5. Tính hiệu quả kinh tế - xã hội.

Mỗi chính sách cụ thể đều có tính hai mặt. Trong khi tiềm năng của nền kinh tế thì có hạn mà nhu cầu của xã hội thì lại nhiều. Vì thế, trong quá trình xây dựng và thực hiện các chính sách cần phải vận dụng luật bù trừ để tính toán không chỉ có lợi thế so sánh mà cả chi phí cơ hội. Chú trọng phân tích các mối quan hệ ngược, tính toán đầy đủ những hậu quả xã hội do thực thi các chính sách, nhờ đó có thể đáp ứng cả hiệu quả kinh tế lẫn hiệu quả xã hội.

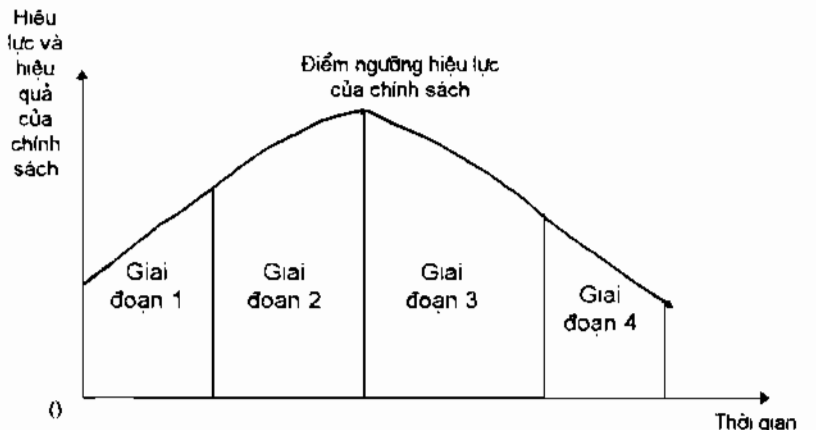
6. Vòng đời của các chính sách

Mỗi chính sách (dù giải quyết vấn đề muôn thuở) đều ra đời và phát huy tác dụng theo những quy luật nhất định với những giới hạn nhất định tạo nên vòng đời của chính sách (sơ đồ 1.2.). Thông thường, lúc đầu chính sách ít được xã hội hưởng ứng và gặp nhiều trở ngại níu kéo do tính mới lạ của nó, do nó chi phối, san sẻ lợi ích của nhiều đối tượng, do những người tổ chức thực thi chính sách chưa đủ hiểu biết, chưa đủ kinh nghiệm (giai đoạn này gọi là giai đoạn đưa chính sách vào thực hiện - giai đoạn 1). Tiếp theo, chính sách phát huy được vai trò của mình, thực hiện được những mục tiêu đặt ra với hiệu quả và hiệu lực cao (giai đoạn 2 - giai đoạn hiệu quả và hiệu lực). Với những thay đổi không ngừng của các đối tượng và môi trường, hiệu lực của chính sách giảm dần. Quá trình thích ứng với sự biến đổi đòi hỏi những điều chỉnh cả ở nội dung chính sách và công tác tổ chức

---

[9] X.Y.Z: sửa đổi lề lối làm việc, NXB Sự thật 1955, trang 66.

thực thi (giai đoạn 3 - giai đoạn hiệu lực giảm). Đến một lúc nào đó, những cố gắng điều chỉnh sẽ không còn mang lại kết quả mong muốn, chính sách gần như mất hết hiệu lực (giai đoạn 4 - giai đoạn lạc hậu). Chính sách đã thực hiện xong sứ mệnh của mình và cần được thay thế bởi những chính sách mới thích hợp với điều kiện mới.



Sơ đồ 1.2. **Vòng đời của một chính sách**

Xuất phát từ vòng đời của mỗi chính sách Nhà nước phải tìm ra được những hình thức, công cụ thực hiện chính sách cho thích hợp. Sau điểm ngưỡng - điểm phân cách giữa hai giai đoạn 2 và 3 của vòng đời chính sách, Nhà nước cần tính toán để chuẩn bị cho sự ra đời của chính sách mới thay thế cho chính sách cũ. Dĩ nhiên cũng có những chính sách có vòng đời dài, diễn biến phức tạp cần được đặc biệt lưu ý để xử lý cho thoả đáng.

7. Quá trình chính sách

Chính sách kinh tế - xã hội luôn được xem xét như một quá

trình với nhiều hoạt động liên tục theo thời gian, từ khi phát hiện vấn đề chính sách cho đến khi vấn đề được giải quyết thông qua những can thiệp của Nhà nước vào hoạt động của các chủ thể kinh tế - xã hội.

Có rất nhiều mô hình quá trình chính sách được đưa ra. Chẳng hạn, M. Gunn (1966) đã mô tả quá trình chính sách kinh tế - xã hội với các bước:

- Xem phải quyết định cái gì (phân tích vấn đề).
- Xem phải quyết định như thế nào (phân tích phương pháp giải quyết vấn đề).
- Xác định vấn đề.
- Dự báo (phân tích dự báo).
- Đặt mục tiêu và các vấn đề ưu tiên (phân tích mục tiêu).
- Xây dựng và lựa chọn phương án (phân tích giải pháp).
- Thực hiện, điều hành và kiểm tra chính sách.
- Đánh giá và xem xét.
- Duy trì, tiếp tục và kết thúc chính sách.

Mô hình trên đã nêu được những nội dung cơ bản của một quá trình chính sách nói chung nhưng chưa thể hiện được những yếu tố đặc trưng của quá trình chính sách kinh tế - xã hội. Chính sách kinh tế - xã hội là các chính sách của Nhà nước, có sự tham gia của các cơ quan Nhà nước vào các giai đoạn của quá trình đó.

K. John (1970) đã đưa ra một mô hình tương đối cụ thể về một quá trình chính sách, nêu rõ vấn đề cần giải quyết đối với mỗi bước đi (hoạt động) của quá trình này:

Hoạt động	Vấn đề
1. Nhận thức / xác định	- Đề xuất này hướng vào vấn đề gì?
2. Tập hợp	- Bao nhiêu người nghĩ rằng đây là một vấn đề quan trọng ?
3. Tổ chức	- Những người này được tổ chức như thế nào?
4. Đại diện	- Cách tiếp cận tới các nhà ra quyết định được tiến hành như thế nào?
5. Lập lịch trình	- Đạt tới tiến trình nào?
6. Hình thành	- Giải pháp đưa ra là gì? Ai phát triển nó và phát triển như thế nào?
7. Hợp pháp hoá	- Ai ủng hộ chính sách và sự ủng hộ của đa số được duy trì như thế nào?
8. Ngân sách	- Bao nhiêu tiền được cung cấp? Có đủ không?
9. Thực hiện	- Ai điều hành chính sách và họ duy trì sự ủng hộ như thế nào?
10. Đánh giá	- Ai phán xét thành quả của chính sách và bằng phương pháp nào?
11.Điều chỉnh/kết thúc	- Sự điều chỉnh được thực hiện như thế nào và chính sách được kết thúc ra sao?

Mô hình trên nhấn mạnh sự chú ý vào các chủ thể của quá trình chính sách nhưng không nêu rõ được những nội dung của quá trình đó.

Mọi quá trình quản lý Nhà nước đều được tiến hành theo những giai đoạn cơ bản: ra quyết định để giải quyết một vấn đề nhất định, thể chế hoá quyết định thông qua một văn bản quy phạm pháp luật, tổ chức các hình thức cơ cấu để thực thi quyết định, chỉ đạo thực hiện quyết định, kiểm tra thực hiện quyết định và điều chỉnh quyết định

(nếu cần).

Quá trình chính sách kinh tế - xã hội là một quá trình quản lý Nhà nước nên cũng hội tụ đủ tất cả những yếu tố ở trên (sơ đồ 1.3).

Sơ đồ 1.3. **Quá trình chính sách**

Tuy nhiên, với đặc trưng riêng của mình, quá trình chính sách kinh tế - xã hội được thực hiện với những công việc cơ bản sau:

1. Hoạch định chính sách bao gồm những nội dung:

– Phân tích và nêu sáng kiến về các vấn đề chính sách kinh tế - xã hội.

– Cơ quan có thẩm quyền chấp nhận việc xây dựng chính sách để giải quyết vấn đề, ra quyết định về xây dựng chính sách và trao cho những người, những cơ quan xây dựng dự thảo chính sách.

– Những nhà phân tích chính sách công tiến hành phân tích vấn đề, phân tích mục tiêu, phân tích giải pháp để lựa chọn phương án chính sách tối ưu.

– Xây dựng đề án chính sách để đệ trình lên cơ quan có thẩm quyền.

– Đệ trình dự thảo chính sách lên cơ quan (người) có quyền ra quyết định về chính sách.

– Xem xét, đánh giá dự thảo chính sách.

– Thông qua (quyết định) chính sách.

2. Thể chế hoá chính sách:

– Thể chế hoá chính sách kinh tế - xã hội bằng văn bản quy phạm pháp luật.

- Công bố chính sách công trên phương tiện thông tin đại chúng.

3. Tổ chức các hình thức cơ cấu để thực hiện chính sách:

- Tổ chức bộ máy thực thi chính sách.

- Đào tạo bồi dưỡng cán bộ chịu trách nhiệm thực thi chính sách.

- Tập huấn cho cán bộ và những đối tượng cơ bản của chính sách.

- Tổ chức các nguồn lực và thời gian để thực thi chính sách (xây dựng các chương trình hành động để đưa chính sách vào thực tế).

- Ban hành các văn bản pháp quy để cụ thể hoá các chính sách từ trung ương đến địa phương.

4. Chỉ đạo thực hiện chính sách thông qua các kênh truyền tải:

- Huy động sự vận hành của hệ thống thông tin đại chúng.

- Xây dựng,thẩm định và phê chuẩn các dự án.

- Vận hành các quỹ.

- Phối hợp các ngành, địa phương, các tổ chức.

- Phát triển hệ thống sự nghiệp và dịch vụ.

5. Kiểm tra, điều chỉnh và tổng kết chính sách:

- Tổ chức kiểm tra thường xuyên và định kỳ thông qua hệ thống kiểm tra của Nhà nước.

- Thiết lập hệ thống thông tin báo cáo từ dưới lên trên.

- Tổ chức nghiên cứu điều tra xã hội học.

- Phân tích đánh giá tác động của chính sách.

- Điều chỉnh những bất hợp lý của chính sách.

- Tổng kết chính sách và đề ra những kiến nghị hoàn thiện chính sách.

Mỗi hoạt động nói trên có thể được coi như một công việc để tạo ra sản phẩm của mình. Sản phẩm này thường tham gia vào hoạt động tiếp sau. Tuy nhiên, các hoạt động nói trên không nhất thiết phải được tiến hành theo một trật tự tuyến tính. Một số hoạt động có thể được tiến hành song song và cũng có những hoạt động không xuất hiện trong quá trình của một chính sách nào đó.

Hiện nay, khi nghiên cứu quá trình chính sách kinh tế - xã hội, các chuyên gia về chính sách thường đề cập đến những nội dung cơ bản sau đây:

1. Hoạch định chính sách.

2. Tổ chức thực thi chính sách.

3. Phân tích chính sách.

Quá trình hoạch định chính sách kinh tế - xã hội thường bao gồm những nội dung của hai giai đoạn đầu trong quá trình chính sách. Các chính sách kinh tế - xã hội được phân tích đề xuất để Nhà nước quyết định và ban hành công khai. Việc phân tích đề xuất chính sách kinh tế - xã hội thường do các nhà phân tích chính sách công thực hiện. Các cơ quan Nhà nước hoặc cán bộ lãnh đạo Nhà nước sẽ ra quyết định chính sách theo thẩm quyền của mình.

Tổ chức thực thi chính sách là giai đoạn thực hiện những mục tiêu của chính sách trên thực tế. Đây chính là giai đoạn các kế hoạch chính sách biến thành sự can thiệp cụ thể của Nhà nước đối với các chủ thể kinh tế - xã hội. Giai đoạn này đòi hỏi Nhà nước phải huy động được các nguồn nhân lực, vật lực, tài lực vào hoạt động. Chịu trách nhiệm chính đối với quá trình tổ chức thực thi chính sách kinh tế - xã hội là bộ máy Hành chính Nhà nước.

Phân tích chính sách là quá trình xem xét, đánh giá, so sánh các mục tiêu, giải pháp, công cụ chính sách, cũng như quá trình tổ

chức thực thi chính sách để đưa ra những lời khuyên về chính sách. Phân tích chính sách là công việc được tiến hành ở tất cả các giai đoạn của quá trình chính sách và ngày nay có xu hướng được thực hiện bởi những nhà phân tích chính sách chuyên nghiệp. Phân tích chính sách là công cụ không thể thiếu để nâng cao năng lực của Nhà nước trong việc ban hành và tổ chức thực thi chính sách kinh tế - xã hội.

Mặc dù thường được nghiên cứu như những nội dung mang tính độc lập tương đối, chúng ta phải khẳng định rằng những nội dung đó hoàn toàn thống nhất với nhau. Quá trình chính sách là một quá trình liên tục, diễn ra không bao giờ ngừng và có thể được biểu diễn như một chu trình khép kín.

Tóm tắt

Để thực hiện các chức năng của mình, Nhà nước sử dụng tổng hợp một hệ thống các công cụ quản lý, trong đó các kế hoạch, chính sách và pháp luật là những công cụ quan trọng nhất.

Các chính sách kinh tế - xã hội là tổng thể các quan điểm, tư tưởng, các giải pháp và công cụ mà Nhà nước sử dụng để tác động lên các chủ thể kinh tế - xã hội nhằm giải quyết các vấn đề chính sách, thực hiện những mục tiêu nhất định theo định hướng các mục tiêu tổng thể của đất nước.

Mỗi chính sách có đối tượng tác động riêng, được xây dựng và thực hiện nhằm theo đuổi những mục tiêu riêng nhưng đều có cấu trúc thống nhất. Mọi quá trình chính sách kinh tế - xã hội đều là quá trình quản lý Nhà nước đặc biệt, được nghiên cứu với ba nội dung cơ bản: hoạch định chính sách, tổ chức thực thi chính sách và phân tích chính sách.

CÂU HỎI ÔN TẬP

1. Một số vấn đề tổng quan về Nhà nước và quản lý Nhà nước ?

2. Tổng quan về các công cụ quản lý của Nhà nước, vai trò của từng công cụ đối với quản lý Nhà nước ?

3. Chính sách kinh tế - xã hội (chính sách công) là gì? Đặc trưng cơ bản của chính sách kinh tế - xã hội ?

4. Hệ thống các chính sách kinh tế - xã hội ?

5. Cấu trúc chung của mỗi chính sách ?

6. Những yêu cầu cơ bản đối với các chính sách kinh tế - xã hội?

7. Quá trình chính sách? Những nội dung cơ bản được quan tâm trong nghiên cứu chính sách kinh tế - xã hội ?

Chương II

HOẠCH ĐỊNH CHÍNH SÁCH KINH TẾ - XÃ HỘI

I. VỊ TRÍ VÀ MỤC ĐÍCH CỦA CÔNG TÁC HOẠCH ĐỊNH CHÍNH SÁCH KINH TẾ – XÃ HỘI

1. Khái niệm cơ bản về hoạch định chính sách kinh tế - xã hội

Như chương I đã giới thiệu, chính sách quản lý nói chung và chính sách kinh tế - xã hội nói riêng là tổng thể các quan điểm, tư tưởng, các giải pháp và công cụ mà Nhà nước sử dụng để tác động lên các đối tượng và khách thể quản lý nhằm giải quyết vấn đề chính sách, thực hiện các mục tiêu nhất định, theo định hướng mục tiêu tổng thể của xã hội.

Theo đó, chính sách kinh tế - xã hội hiện diện như là những công cụ của Nhà nước, được Nhà nước ban hành để thực hiện các mục tiêu phát triển kinh tế - xã hội của đất nước. Chính sách kinh tế - xã hội được Nhà nước đề ra trên quan điểm đường lối của Đảng, nhưng chính sách kinh tế - xã hội không phải là những đường lối chung, cũng không phải là những định hướng lớn, ngược lại, bao giờ cũng là cái cụ thể. Chính sách kinh tế - xã hội luôn hướng vào việc xử lý những vấn đề cấp bách đặt ra từ thực tiễn của đời sống xã hội, tập

trung vào việc giải quyết những tình huống cụ thể nảy sinh trong quá trình hoạt động thực tiễn của một giai đoạn nhất định.

Toàn bộ quá trình từ lúc đề ra, ban hành, tổ chức thực hiện một chính sách cho đến khi hoàn thành việc thực hiện chính sách đó gọi là một chu trình chính sách, trong đó hoạch định chính sách là giai đoạn đầu tiên của cả chu trình đó.

Trong giai đoạn hoạch định chính sách, trước hết, xuất phát từ một vấn đề bức xúc của thực tiễn hoặc từ một vấn đề quan trọng trong đời sống kinh tế xã hội, các chuyên gia tiến hành việc phân tích, nêu ra vấn đề và đề xuất một số giải pháp để giải quyết. Sau đó, toàn bộ những đề xuất về vấn đề, mục tiêu, giải pháp sẽ được Nhà nước xem xét, thông qua và ban hành dưới hình thức một chính sách kinh tế xã hội. Như vậy, sản phẩm của quá trình hoạch định chính sách là một chính sách cụ thể được thể chế hoá.

Tóm lại, hoạch định chính sách kinh tế xã hội là một quá trình bao gồm việc nghiên cứu đề xuất ra một chính sách với các mục tiêu, giải pháp và công cụ nhằm đạt tới mục tiêu, được cơ quan có thẩm quyền thông qua và ban hành chính sách đó dưới hình thức một văn bản quy phạm pháp luật.

2. Vị trí của hoạch định chính sách kinh tế - xã hội

Kết quả của quá trình hoạch định chính sách là một chính sách hợp lý, đáp ứng một số yêu cầu nhất định của sự phát triển kinh tế - xã hội. Các chính sách hợp lý này phải được thể chế hoá, thông qua những văn bản quy phạm pháp luật nhất định.

Có thể nhận thấy, sản phẩm của giai đoạn hoạch định chính sách kinh tế xã hội không phải là những kết quả của hoạt động thực tiễn, mà chỉ là một sản phẩm dưới dạng văn bản đã được cấp có thẩm quyền thông qua để đưa vào áp dụng trong thực tiễn. Muốn đưa

chính sách vào cuộc sống, muốn biến mục tiêu chính sách thành hiện thực, tiếp theo phải tổ chức thực hiện chính sách.

Nhưng hoạch định chính sách kinh tế xã hội vẫn là giai đoạn đầu tiên có ý nghĩa quyết định đối với toàn bộ chu trình chính sách. bởi những lý do sau đây:

Thứ nhất, Nếu coi quá trình chính sách là một quá trình quản lý Nhà nước thì hoạch định chính sách chính là giai đoạn lập kế hoạch, mở đường cho cả chu trình chính sách. Trên cơ sở nghiên cứu, phân tích tình hình đất nước, quá trình hoạch định sẽ xác định trước mục tiêu cần đạt, cách thức, biện pháp tiến hành và công cụ cần thiết để đạt tới mục tiêu đó. Nói một cách khác, giai đoạn hoạch định chính sách là cơ sở, tiền đề để tiến hành các giai đoạn sau của chu trình chính sách. Không thể có một chính sách đúng nếu công tác hoạch định chính sách làm không tốt. Và khi chính sách đã là không đúng thì tổ chức thực thi chính sách là vô nghĩa, không cần thiết, thậm chí còn có hại.

Thứ hai, sản phẩm của giai đoạn hoạch định chính sách là căn cứ để đánh giá toàn bộ chu trình chính sách. Sau khi thực hiện một chính sách kinh tế - xã hội, người ta chỉ có thể đánh giá chính sách đó trên cơ sở so sánh các kết quả của hoạt động thực tiễn với mục tiêu và các yêu cầu của chính sách được đề ra trong giai đoạn hoạch định chính sách đó, so sánh quá trình thực hiện chính sách với các biện pháp, nguồn lực và thời hạn đã được nêu ra trong văn bản chính sách của Nhà nước.

Thứ ba, việc định ra một chính sách kinh tế - xã hội phù hợp, đáp ứng yêu cầu của thực tiễn sẽ quyết định phần lớn các kết quả tích cực trong thực tiễn hoạt động. Ngược lại, đề ra một chính sách sai sẽ gây ra những hậu quả tai hại khó lường hết trong đời sống xã hội.

3. Mục đích của hoạch định chính sách kinh tế - xã hội

Công tác hoạch định chính sách kinh tế - xã hội có những mục đích sau:

Một là, đáp ứng đòi hỏi của sự phát triển kinh tế - xã hội của đất nước

Những đòi hỏi này có thể là những nhu cầu trong nước, những yêu cầu nội tại của chính xã hội, cũng có thể là những đòi hỏi của sự phát triển so với môi trường bên ngoài.

Ví dụ, sự phát triển nền kinh tế hàng hoá nhiều thành phần đòi hỏi Nhà nước phải kịp thời có những chính sách phù hợp đối với các thành phần kinh tế; sự mở cửa, hội nhập với các nước trong khu vực và trên thế giới đòi hỏi Nhà nước phải xây dựng, đổi mới các chính sách thuế, chính sách thu hút đầu tư nước ngoài, chính sách bảo hộ sản xuất trong nước v.v.

Hai là, xác định cơ hội và những vấn đề cần giải quyết

- "Vấn đề" là khoảng cách hay mâu thuẫn giữa mục tiêu mong muốn với thực tế chưa đạt được.

- "Cơ hội" ở đây được hiểu như là một tập hợp những hoàn cảnh thuận lợi trong nước, ngoài nước để thực hiện một mục tiêu nào đó của đất nước.

David Dery trong cuốn "Định nghĩa vấn đề trong phân tích chính sách" đã viết: "Các vấn đề chính sách là những nhu cầu và giá trị chưa được thực hiện - hay các cơ hội cải tiến - có thể được thực hiện thông qua hoạt động công". Như vậy, khi có sự đối lập hoặc cách biệt giữa những gì mà Nhà nước mong muốn với thực tế mà xã hội chưa đạt được tức là "có vấn đề" trong kinh tế xã hội, đòi hỏi Nhà nước phải xác định đó là vấn đề gì và giải quyết nó bằng các chính sách kinh tế - xã hội cụ thể.

Ví dụ. Nhà nước muốn phát triển kinh tế nhanh, đất nước giầu, nhưng nguồn lực, khả năng thực tế chưa cho phép, như vậy là có vấn đề về tăng trưởng kinh tế. Hoặc: mong muốn có bộ máy hành chính hoạt động trôi chảy, hoạt động có hiệu lực, hiệu quả nhưng thực tế thì bộ máy cứ phình to ra, kém hiệu quả và hiệu lực, tức là có vấn đề về cải cách hành chính.

Ba là, hiện thực hoá triển vọng, khắc phục và hạn chế nguy cơ.

Cơ hội sẽ có thể đem lại những triển vọng tốt đẹp cho sự phát triển đất nước nếu Nhà nước sử dụng được cơ hội để tăng khả năng thành công. Ngược lại, đối với các vấn đề, nếu không được Nhà nước xác định và xử lý giải quyết một cách kịp thời và triệt để thì có thể đưa đất nước tới những nguy cơ, những mối đe doạ.

Ví dụ, trong điều kiện kinh tế thị trường, nếu vấn đề sở hữu và mối quan hệ giữa các loại hình sở hữu không được xác định một cách rõ ràng trong luật pháp và chính sách của Nhà nước thì có thể đưa đất nước đến nguy cơ đi chệch hướng XHCN. Hoặc ở nước ta hiện nay, vấn đề dân số vẫn là một nguy cơ tiềm tàng cho tương lai, đòi hỏi Nhà nước phải đề ra chính sách dân số và kế hoạch hoá gia đình và tổ chức thực hiện nó một cách triệt để, mạnh mẽ hơn nữa.

II. QUAN ĐIỂM VÀ NGUYÊN TẮC HOẠCH ĐỊNH CHÍNH SÁCH KINH TẾ XÃ HỘI

Việc hoạch định chính sách công không thể tiến hành một cách tuỳ tiện chủ quan mà phải tuân thủ những quan điểm và nguyên tắc nhất định

1. Quan điểm chỉ đạo quá trình hoạch định chính sách kinh tế - xã hội

Quá trình hoạch định chính sách nói riêng và cả quá trình chính sách nói chung, được chỉ đạo bởi những quan điểm sau đây:

1.1. Quan điểm nhân văn

Quan điểm nhân văn đòi hỏi việc đề ra chính sách luôn luôn phải coi trọng yếu tố con người. Các chính sách công, dù là chính sách kinh tế, văn hoá hay xã hội đều phải đặt con người ở vị trí trung tâm, xuất phát từ con người và phục vụ con người. Mục tiêu cuối cùng và cao nhất của mọi chính sách kinh tế - xã hội là vì con người, vì sự tiến bộ xã hội. Nhà nước ta là nhà nước của dân, do dân, vì dân, do đó các chính sách mà Nhà nước đề ra cũng không nhằm mục đích nào khác là phục vụ nhân dân, phục vụ con người. Bảo đảm cho mọi người được tự do, hạnh phúc, có đủ việc làm, được phát triển toàn diện luôn luôn là mục tiêu phấn đấu của việc đổi mới các chính sách kinh tế - xã hội ở Việt Nam.

1.2. Quan điểm giai cấp

Các chính sách kinh tế xã hội, với tư cách là công cụ của Nhà nước để quản lý xã hội, bao giờ cũng thể hiện quan điểm giai cấp, quan điểm chính trị của một Nhà nước nhất định.

Đảng ta là Đảng cầm quyền, Nhà nước ta là Nhà nước của dân mà nền tảng là liên minh giai cấp công nhân - nông dân và trí thức XHCN. Vì vậy, quan điểm chính trị của Nhà nước ta xuất phát từ quan điểm, đường lối của Đảng Cộng sản Việt Nam. Cụ thể, quá trình hoạch định chính sách kinh tế - xã hội cho giai đoạn hiện nay và trước mắt cần quán triệt tư tưởng chỉ đạo của Đảng ta. Đó là:

– Mục tiêu phát triển cao nhất là dân giàu, nước mạnh, xã hội công bằng văn minh.

– Xây dựng nền kinh tế hàng hoá nhiều thành phần, vận hành theo cơ chế thị trường, có sự quản lý của Nhà nước, theo định hướng XHCN. Giữ vững định hướng phát triển của đất nước, chống 4 nguy cơ: đi chệch hướng XHCN, tụt hậu về kinh tế, tham nhũng và "diễn biến hoà bình".

– Gắn đổi mới kinh tế với đổi mới chính trị.

– Phương thức chủ yếu để thực hiện mục tiêu là tiến hành công nghiệp hoá, hiện đại hoa đất nước.

– Tạo ra nhiều động lực phát triển khác nhau, trong đó chủ yếu là phát huy nội lực, đồng thời tranh thủ và tận dụng ngoại lực, đa dạng hoá và đa phương hoá các mối quan hệ với bên ngoài.

– Bảo đảm hài hoà giữa phát triển kinh tế với công bằng và tiến bộ xã hội.

– Lấy giáo dục - đào tạo và khoa học công nghệ làm quốc sách hàng đầu.

1.3. Quan điểm lịch sử

Mỗi chính sách công đều là một sản phẩm của Nhà nước trong từng giai đoạn lịch sử nhất định. Vì vậy, các chính sách kinh tế xã hội đã đề ra, dù hợp lý cũng chỉ phát huy tác dụng, có hiệu lực và hiệu quả trong một giai đoạn nhất định, nhằm thực hiện những mục tiêu nhất định trong từng thời kỳ lịch sử của đất nước. Không thể có chính sách đúng mãi mãi cho mọi thời kỳ. Khi có một chính sách không còn phù hợp, Nhà nước cần kết thúc nó và chuẩn bị cho ra đời chính sách mới để thay thế, hoặc thay đổi các giải pháp, công cụ của chính sách đó. Điều này đòi hỏi trong quá trình nghiên cứu hoạch định và thực thi chính sách phải biết phân tích, đánh giá đúng các điều kiện lịch sử cụ thể để đưa ra những chính sách phù hợp với từng thời kỳ, tránh quan điểm bảo thủ, đồng thời cũng tránh quan điểm nóng vội muốn đốt cháy giai đoạn. Đó là quan điểm lịch sử khi hoạch định chính sách kinh tế - xã hội.

1.4. Quan điểm hệ thống

– Kết quả của quá trình hoạch định chính sách là một chính sách kinh tế - xã hội cụ thể nào đó trong hệ thống các chính sách. Tất cả các chính sách thường có quan hệ mật thiết với nhau, đòi hỏi các

cơ quan, các nhà hoạch định phải có cách nhìn tổng thể trong mối quan hệ với các chính sách khác. Ví dụ, chính sách giáo dục đào tạo, chính sách khoa học công nghệ, chính sách công nghiệp có quan hệ chặt chẽ với nhau. Chính sách nông nghiệp và phát triển nông thôn, chính sách xoá đói giảm nghèo, chính sách việc làm, chính sách dân số bổ sung cho nhau. Đưa thêm một chính sách mới vào hệ thống chính sách hiện hành có thể làm tăng hiệu lực của toàn bộ các chính sách. Mặt khác, nếu xây dựng chính sách mà thiếu tính hệ thống thì chính sách mới có thể mâu thuẫn với các chính sách hiện hành, tạo thêm khó khăn cho công tác quản lý.

– Mỗi chính sách thường nhằm vào một số mục tiêu có tính chất trọng điểm của chính sách đó. Nhưng những mục tiêu của các chính sách khác nhau, về cơ bản không được mâu thuẫn với nhau và đều phải hướng vào mục tiêu tổng thể của đất nước. Ví dụ, mục tiêu tăng trưởng của chính sách tài chính không được mâu thuẫn với mục tiêu ổn định của chính sách tiền tệ, với mục tiêu tạo nhiều việc làm của chính sách việc làm, và chúng phải bổ sung cho nhau để đạt tới mục tiêu chung của sự phát triển kinh tế - xã hội.

Như vậy, phải có một hệ thống phối hợp đầy đủ các chính sách để giải quyết tất cả các vấn đề đã chín muồi về kinh tế, chính trị, văn hoá... của đất nước trong một giai đoạn phát triển nhất định.

– Quan điểm hệ thống trong hoạch định chính sách còn đòi hỏi các cơ quan, các nhà hoạch định chính sách phải thấy được mối quan hệ và sự hỗ trợ lẫn nhau giữa chính sách với các công cụ quản lý khác của Nhà nước (như pháp luật, kế hoạch, các tài sản công, văn hoá dân tộc v.v.) Rõ ràng là, không thể đưa ra một chính sách trái với hệ thống pháp luật hiện hành. Mặt khác, các chính sách cần phải được thể chế hoá bằng luật. Một chính sách kinh tế - xã hội mới ban hành đồng thời lại tạo ra một lĩnh vực điều tiết mới của hệ thống pháp luật.

Chẳng hạn, với chính sách phát triển các thành phần kinh tế, một loạt đạo luật mới được ban hành như: Luật doanh nghiệp tư nhân, Luật công ty, Luật hợp tác xã, luật phá sản doanh nghiệp v.v. Với chính sách thu hút vốn đầu tư có Luật đầu tư nước ngoài tại Việt Nam, Luật đầu tư trong nước v.v. Có thể nói, chính sách kinh tế - xã hội gắn bó chặt chẽ với hệ thống luật pháp, giữa chúng có mối quan hệ nhân quả và chế ước lẫn nhau.

Giữa chính sách công với các kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội cũng có mối quan hệ chặt chẽ với nhau. Thông thường từ các chiến lược, các kế hoạch dài hạn, các nhà hoạch định sẽ đề ra các chính sách nhằm thực hiện các chiến lược và kế hoạch đó. Bản thân chính sách cũng là một loại kế hoạch, thể hiện kế hoạch của Nhà nước nhằm thay đổi và phát triển một lĩnh vực nhất định. Trong các chiến lược, chính sách được xem như những giải pháp lớn cho chiến lược. Trong các kế hoạch, chính sách được xem là những giải pháp cụ thể hơn. Có thể nói, chính sách là con đường để đi đến thắng lợi của chiến lược và kế hoạch. Một nhiệm vụ chiến lược hoặc kế hoạch được thực hiện thông qua một hoặc một số các chính sách có quan hệ chặt chẽ, đòi hỏi tính đồng bộ.

2. Nguyên tắc trong công tác hoạch định chính sách kinh tế - xã hội

Trên cơ sở những quan điểm chỉ đạo nói trên, quá trình hoạch định chính sách kinh tế - xã hội đòi hỏi phải tuân thủ các nguyên tắc sau đây:

2.1. Đường lối chính trị quyết định nội dung của chính sách kinh tế - xã hội, quyết định việc lựa chọn giữa các phương án chính sách đưa ra

Chính sách kinh tế - xã hội của một quốc gia luôn luôn gắn với chế độ chính trị - xã hội, phụ thuộc đường lối, quan điểm chính trị của quốc gia đó.

Bất kì một chính sách kinh tế - xã hội nào của Nhà nước đều mang tính chính trị. Ở nước ta hiện nay, chủ thể đề ra các chính sách kinh tế - xã hội là Nhà nước Cộng hoà XHCN Việt Nam, dưới sự lãnh đạo của Đảng Cộng sản Việt Nam. Như vậy, việc hoạch định chính sách, trước hết phải căn cứ vào đường lối chính trị và tư tưởng chỉ đạo của Đảng cầm quyền, phục vụ đường lối và tư tưởng đó. Chính sách kinh tế - xã hội với tư cách là công cụ quản lý của Nhà nước, phải hướng vào những mục tiêu của Nhà nước, mà những mục tiêu này luôn thể hiện bản chất và phương hướng của Đảng cầm quyền.

Ở các nước tư bản chủ nghĩa, chính trị thể hiện mối quan hệ giữa các giai cấp, các đảng phái, bao gồm các đảng chính trị, các nhóm có áp lực. Sự cạnh tranh giữa các đảng phái và cuộc đấu tranh mạnh mẽ cho sự thăng tiến, quyền chỉ huy, kiểm soát, ảnh hưởng và vị trí của đảng mình, tạo nên môi trường chính trị của những quốc gia này. Song, quyền lực chính trị thực tế tập trung vào tay Đảng (hay liên minh Đảng) chính trị đang cầm quyền trong giai đoạn đó. Ở những nước theo chế độ đại nghị, Thủ tướng và Nội các là do Đảng nắm đa số ghế trong Quốc hội lập nên, vì vậy đương nhiên Nhà nước sẽ phục vụ cho đường lối chính trị của Đảng đó. Trong các nước theo chế độ Tổng thống, tuy Tổng thống là người đứng đầu quốc gia, nắm quyền hành pháp tối cao và thành lập nên Nội các, song các chính sách của Chính phủ đề ra đều phải được Quốc hội thông qua (chủ yếu là Đảng nắm đa số ghế). Do đó, ngay cả trong trường hợp Tổng thống không phải là người của Đảng chiếm đa số trong Quốc hội thì những chính sách của Chính phủ vẫn phản ánh lợi ích của Đảng này. Như vậy, chính sách của Chính phủ luôn tuân theo đường lối chính trị của Đảng (hoặc liên minh Đảng) cầm quyền trong giai đoạn đó.

Ở nước ta, Đảng Cộng sản Việt Nam là đảng cầm quyền, lãnh đạo Nhà nước ta thực hiện những mục tiêu chiến lược của đất nước.

Đảng lãnh đạo Nhà nước thông qua việc vạch ra cương lĩnh, chiến lược, định hướng về chính sách và tổ chức cán bộ. Nhà nước thể chế hoá đường lối, chủ trương của Đảng bằng pháp luật và thực thi đường lối chủ trương đó trong thực tiễn. Vì vậy, những chính sách kinh tế xã hội do Nhà nước đề ra phải căn cứ vào đường lối chủ trương và định hướng phát triển đất nước của Đảng. Trong giai đoạn hiện nay, chính sách của Nhà nước phải hướng vào đẩy mạnh công cuộc đổi mới toàn diện và đồng bộ do Đảng khởi xướng, tiếp tục phát triển nền kinh tế hàng hoá nhiều thành phần, vận hành theo cơ chế thị trường có sự quản lý của Nhà nước theo định hướng XHCN, bảo đảm tăng trưởng kinh tế nhanh, hiệu quả cao và bền vững, đi đôi với giải quyết những vấn đề bức xúc về xã hội, bảo đảm an ninh quốc phòng, cải thiện đời sống vật chất và tinh thần của nhân dân.

2.2. Chính sách kinh tế - xã hội phải phù hợp với những qui định pháp luật hiện hành

Trong mỗi quốc gia đều tồn tại những chuẩn mực chung, bắt buộc mọi người phải tuân thủ. Những chuẩn mực chung đó được cơ quan quyền lực tối cao của Nhà nước thông qua và ban hành dưới hình thức văn bản pháp luật. Hệ thống pháp luật tạo nên những khuôn khổ pháp lý, qui định và điều chỉnh tất cả các quan hệ xã hội. Các chính sách kinh tế xã hội do Nhà nước ban hành, vì vậy phải căn cứ vào hệ thống pháp luật hiện hành và tuân thủ các quy định pháp luật.

Bản thân các thể chế pháp luật không gây ra hành động. Chúng tác động đến các chính sách bằng cách định hình sự thể hiện của vấn đề và các giải pháp cụ thể và bằng cách cưỡng ép sự lựa chọn các giải pháp, cũng như các phương pháp và phạm vi để thực hiện các giải pháp đó. Các thể chế pháp luật cung cấp cho các nhà hoạch định chính sách những qui tắc hành động, những tiêu chuẩn xây dựng

chính sách. những ràng buộc và khuôn khổ đối với chính sách (những điều được phép và những điều không được phép). Đồng thời, chính sách kinh tế xã hội là nguồn tạo ra những thể chế pháp luật mới. Thông thường, sau khi Nhà nước ban hành một chính sách kinh tế xã hội, để thực thi chính sách đó trong cuộc sống, Nhà nước phải thể chế hoá chính sách đó thành các qui phạm pháp luật, vừa khuyến khích, vừa cưỡng chế đối với việc thi hành chính sách đó.

Ở nước ta, pháp luật Nhà nước là một hệ thống pháp luật thống nhất, phản ánh ý chí, nguyện vọng và lợi ích của giai cấp công nhân và nhân dân lao động, được phát triển từng bước phù hợp với định hướng XHCN mà Đảng đã đề ra. Hiến pháp là đạo luật cơ bản của Nhà nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam. Hiến pháp mới nhất của nước ta là hiến pháp được ban hành năm 1992. Cho đến nay, Nhà nước ta đã ban hành được một hệ thống luật pháp bao quát và điều chỉnh các quan hệ xã hội trong nhiều lĩnh vực đời sống xã hội. Những văn bản pháp luật này cũng đã tạo cơ sở pháp lý cho việc hình thành nền kinh tế thị trường ở nước ta, làm cho việc quản lý kinh tế theo cơ chế thị trường ngày càng đi vào nề nếp.

Hệ thống luật pháp do Nhà nước ban hành ở nước ta là sự thể chế hoá Cương lĩnh, Chiến lược và các định hướng chính sách của Đảng. Vì vậy, các chính sách kinh tế xã hội không những phải căn cứ vào những quan điểm, đường lối của Đảng, mà còn phải tuân thủ những qui phạm pháp luật được thể chế hoá từ đường lối chính trị đó.

Tóm lại, các chính sách kinh tế - xã hội không được trái với các hệ thống pháp luật hiện hành.

2.3. Các chính sách đề ra phải dựa trên cơ sở hoàn cảnh kinh tế cụ thể, các mục tiêu và giải pháp của chính sách không thể vượt quá xa những điều kiện kinh tế hiện có của đất nước

Ở tầm vĩ mô, các điều kiện kinh tế đó là: trình độ phát triển của nền kinh tế, mức độ tăng trưởng kinh tế, sự phát triển và nhu cầu phát triển của lĩnh vực kinh tế mà chính sách tác động đến.

Ở nước ta, công cuộc đổi mới những năm vừa qua đã và đang đạt được những thành tựu quan trọng về kinh tế. Nền kinh tế dần dần ổn định và tăng trưởng, lạm phát bị đẩy lùi và bị kiềm chế, lương thực bảo đảm đủ ăn và còn xuất khẩu được. Tuy nhiên, cho đến nay nước ta vẫn là một trong những nước nghèo, tiềm lực kinh tế còn hạn chế, trình độ phát triển kinh tế, năng suất lao động, chất lượng và hiệu quả sản xuất kinh doanh còn thấp, nền tài chính quốc gia còn nhiều yếu kém, cơ sở vật chất kĩ thuật còn lạc hậu, thu nhập quốc dân tính theo đầu người mới đạt khoảng 300 USD. Trong môi trường kinh tế đó, các giải pháp chính sách kinh tế xã hội phải phù hợp với những điều kiện kinh tế hiện có. Chẳng hạn, Hội nghị lần thứ 2 Ban chấp hành Trung ương Đảng khoá VIII đã đề ra các giải pháp phát triển sự nghiệp giáo dục như một quốc sách hàng đầu, quyết định sự tăng trưởng kinh tế và phát triển xã hội. Tuy nhiên, trong điều kiện ngân sách nhà nước còn hạn hẹp, Đảng và Nhà nước ta chủ trương xã hội hoá hoạt động giáo dục (hiện nay Nhà nước cung cấp 55% chi phí cho hoạt động giáo dục, còn nhân dân đóng góp 45%), bên cạnh hệ thống các trường quốc lập, còn phát triển hệ thống trường dân lập và tư thục từ tiểu học đến đại học, thực thi chế độ học phí cũng như các chế độ đóng góp một cách hợp lý vì lợi ích của mỗi người, mỗi gia đình, mỗi tổ chức và toàn thể xã hội. Do điều kiện kinh tế của đất nước còn khó khăn, nên một số mục tiêu của các chính sách xã hội khác như chính sách việc làm, chính sách tiền lương, chính sách dân tộc, chính sách bảo trợ xã hội... cũng không thể ngay lập tức đề ra quá cao như mong muốn hoặc vượt khả năng cho phép.

2.4. Việc đề ra chính sách kinh tế xã hội cần xuất phát từ những điều kiện xã hội và những bối cảnh lịch sử cụ thể của đất nước và thế giới

Các điều kiện xã hội có ảnh hưởng tới quá trình hoạch định chính sách, đó là cơ cấu và mức sống của dân cư, tình trạng công ăn việc làm, công bằng xã hội, trình độ dân trí, chất lượng giáo dục, y tế, tình hình an ninh, trật tự, lòng tin của nhân dân vào chế độ, bản sắc văn hoá dân tộc...

Nếu các căn cứ xã hội ở mức tiến bộ thì việc đề ra các giải pháp của một chính sách kinh tế - xã hội có thể dựa vào ý thức tự giác của nhân dân, sự hiểu biết, ủng hộ của nhiều người, ít bị những yếu tố xã hội tiêu cực cản trở.

Đối với nước ta, điều kiện xã hội có nhiều mặt tiến bộ, đời sống vật chất của đại bộ phận nhân dân được cải thiện rõ rệt, trình độ dân trí và hưởng thụ văn hoá được nâng cao. Tuy nhiên, vẫn còn nhiều tiêu cực và những vấn đề xã hội bức bách đang đặt ra như: nạn tham nhũng, nạn buôn lậu chưa ngăn chặn được, tình trạng thiếu việc làm hoặc việc làm không ổn định đang còn là vấn đề gay gắt, sự phân hoá giàu nghèo tăng nhanh, tệ nạn xã hội phát triển v.v.

Chẳng hạn, việc đề ra chính sách về cổ phần hoá, bên cạnh những yếu tố kinh tế, phải tính đến những điều kiện xã hội như thu nhập của dân cư còn thấp, không đủ khả năng để mua cổ phiếu và cũng chưa có thói quen mua bán cổ phiếu, thêm vào đó là tình trạng tiêu cực trong quản lý ở nhiều doanh nghiệp còn phổ biến, nên nhân dân chưa tin tưởng bỏ tiền ra mua cổ phiếu. Vì vậy, trong chính sách cổ phần hoá, bên cạnh các biện pháp về mặt tổ chức, hành chính, cần có cả các biện pháp giáo dục, phổ biến, tuyên truyền, hướng dẫn, các chế độ ưu tiên về lợi ích để chính sách có thể được thực hiện nhanh chóng trong đời sống kinh tế - xã hội.

Các chính sách kinh tế - xã hội ở nước ta hiện nay được hoạch định và thực thi trong bối cảnh lịch sử của quá trình vận động từ một xã hội chậm phát triển sang xã hội văn minh, hiện đại; từ một đất nước vừa trải qua chiến tranh sang xây dựng hoà bình; từ một nền kinh tế tập trung, quan liêu, bao cấp sang nền kinh tế thị trường cạnh tranh và mở cửa với bên ngoài, có sự quản lý của Nhà nước. Những sự vận động đó cực kỳ phức tạp và khó khăn, đòi hỏi hệ thống các chính sách phải luôn được đổi mới, hoàn thiện. Việt Nam đang trong quá trình hội nhập với các nước trong khu vực. Điều đó đòi hỏi các nhà hoạch định chính sách phải nhanh chóng điều chỉnh các chính sách kinh tế vĩ mô, đặc biệt là chính sách bảo hộ sản xuất trong nước, chính sách thuế, chính sách thu hút, khuyến khích đầu tư... để tạo điều kiện bảo hộ hợp lý cho các nhà sản xuất trong nước, trong khi chúng ta buộc phải cắt giảm hàng rào thuế quan, phù hợp với quá trình cạnh tranh và hội nhập quốc tế.

2.5. Chính sách kinh tế xã hội phải tận dụng được những thành tựu của khoa học, công nghệ và chú ý đến vấn đề môi trường

– Các thành tựu to lớn của khoa học và công nghệ đang tác động sâu sắc đến mọi mặt của đời sống xã hội, đẩy nhanh sự phát triển kinh tế xã hội của mọi quốc gia. Khoa học công nghệ ở đây bao gồm cả khoa học tự nhiên và khoa học xã hội. Những yếu tố khoa học công nghệ tác động rất lớn đến sự thành công của một chính sách kinh tế xã hội. Chẳng hạn, sự phát triển công nghệ thông tin đã giúp Việt Nam tiếp thu kịp thời những kiến thức kinh tế, khoa học công nghệ và văn hoá của thế giới, phục vụ cho sự nghiệp công nghiệp hoá, hiện đại hoá đất nước. Do đó, mỗi chính sách kinh tế xã hội đề ra đều phải tiếp thu và tận dụng những thành tựu hiện có của khoa học công nghệ.

Trong quá trình chuyển giao công nghệ cần chú trọng các biện pháp giám sát, đánh giá khi ưu tiên nhập khẩu công nghệ cao, tránh tình trạng nhập những công nghệ lạc hậu mà giá thành lại cao và gây ô nhiễm môi trường.

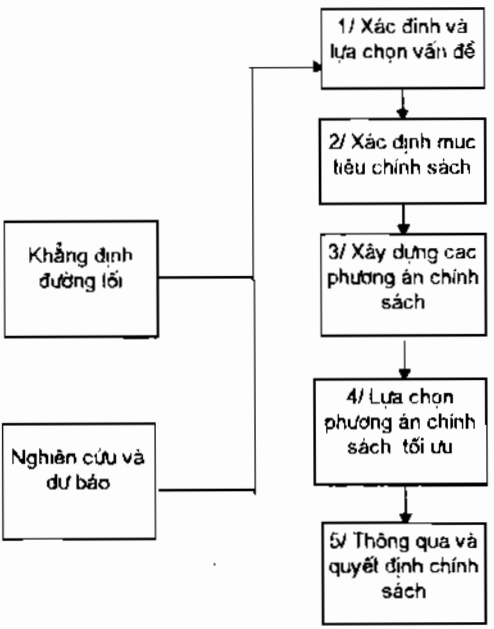
- Ngày nay khi mà vấn đề huỷ hoại môi trường đang trở thành hiểm hoạ trên toàn cầu thì việc hoạch định chính sách kinh tế - xã hội cũng phải chú ý đến các chỉ báo môi trường về phát triển, bao gồm việc bảo vệ rừng và trồng rừng, bảo vệ bầu không khí và nguồn nước, chống ô nhiễm môi trường trong quá trình phát triển công nghiệp, nông nghiệp, xây dựng cơ sở hạ tầng, xây dựng đô thị và nông thôn, sử dụng hợp lý các tài nguyên thiên nhiên vì lợi ích lâu dài cho cả hôm nay và mai sau.

Tóm lại, mỗi chính sách kinh tế xã hội của Nhà nước đều phải quán triệt các quan điểm chỉ đạo và dựa trên một số nguyên tắc quan trọng. Những nguyên tắc này làm cho mỗi chính sách kinh tế xã hội đề ra trở thành một bộ phận thống nhất của toàn bộ hệ thống chính sách kinh tế xã hội, vừa giải quyết mục tiêu riêng biệt của chính sách đó, vừa góp phần thực hiện mục tiêu chung của đất nước là xây dựng một nước Việt Nam xã hội chủ nghĩa, thực hiện dân giàu nước mạnh, xã hội công bằng văn minh.

III. QUÁ TRÌNH HOẠCH ĐỊNH CHÍNH SÁCH

Hoạch định chính sách là một quá trình bao gồm một chuỗi các công việc liên hoàn (gọi là các bước hoạch định chính sách) sau: Một là, xác định và lựa chọn vấn đề cần đề ra chính sách. Hai là, xác định mục tiêu của chính sách. Ba là, xây dựng các phương án chính sách với các giải pháp, công cụ để thực hiện mục tiêu. Bốn là, lựa chọn phương án chính sách tối ưu. Năm là, thông qua và quyết định chính

sách (xem sơ đồ 2.1- quá trình hoạch định chính sách kinh tế - xã hội):



Sơ đồ 2.1. **Qúa trình hoạch định chính sách kinh tế - xã hội**

Nội dung cụ thể của từng bước sẽ được nghiên cứu dưới đây.

1. Xác định và lựa chọn vấn đề

1.1. Vấn đề của chính sách

Vấn đề chính sách được hiểu là một mâu thuẫn xuất hiện trong đời sống kinh tế - xã hội hoặc một nhu cầu thay đổi hoặc duy trì hiện trạng, đòi hỏi Nhà nước ban hành một chính sách kinh tế - xã hội nào đó để giải quyết theo những mục tiêu mong muốn.

Đó có thể là những vấn đề thường xuyên, quan trọng, mang tính phổ biến mà quốc gia nào cũng gặp (tài chính, tiền tệ, việc

lam ...), hoặc có thể là những vấn đề bức xúc, nổi cộm, cá biệt, nảy sinh trong một thời gian nhất định hoặc chỉ một số nước mới gặp (tham nhũng, nghèo đói, hậu quả chiến tranh, mâu thuẫn tôn giáo, sắc tộc...)

1.2. Nguồn gốc xuất hiện các vấn đề trong đời sống kinh tế xã hội

– Trong quá trình vận hành của nền kinh tế thị trường luôn có những mâu thuẫn nảy sinh trong một lĩnh vực nào đó. Đó thường là những lĩnh vực quan trọng không nên để khu vực tư nhân làm (an ninh, quốc phòng...) hoặc những lĩnh vực mà khu vực tư nhân không muốn làm và không có khả năng giải quyết do vốn đầu tư quá lớn, công nghệ phức tạp, do tỷ suất lợi nhuận thấp, thời gian thu hồi vốn kéo dài. Các mâu thuẫn đó ngày càng trở nên sâu sắc và đến một mức độ nhất định chúng trở thành "những vấn đề" bức xúc, nóng bỏng cản trở sự phát triển kinh tế - xã hội, đòi hỏi Nhà nước phải giải quyết (ví dụ, vấn đề lạm phát, sự thất bại trong cạnh tranh, độc quyền, sự phân bổ không hợp lý các nguồn lực, sự tàn phá tài nguyên và ô nhiễm môi trường, tình trạng nghèo khổ và bất bình đẳng, việc cung cấp hàng hoá công cộng v.v.).

– Những vấn đề về lợi ích của các giai cấp hoặc nhóm người nhất định trong xã hội đòi hỏi Nhà nước phải quan tâm, có chính sách điều tiết để thực hiện mục tiêu xã hội công bằng (người nghèo, người tàn tật, người có công với nước, các vùng sâu, vùng xa, dân tộc ít người...).

Ở nước ta, do những điều kiện đặc biệt về địa lý, về lịch sử, do trải qua hai cuộc chiến tranh tàn khốc nên đây là những vấn đề lớn đòi hỏi Nhà nước và toàn xã hội, cho dù hoàn cảnh kinh tế còn khó khăn vẫn phải quan tâm đặc biệt. Đây cũng là sự thể hiện truyền thống, đạo lý của dân tộc ta "uống nước nhớ nguồn", thể hiện bản chất tốt đẹp của chế độ xã hội xã hội chủ nghĩa.

- Những vấn đề xuất hiện trong quá trình xây dựng và thực hiện chiến lược phát triển hay một kế hoạch dài hạn của quốc gia nói chung hoặc trong một lĩnh vực cụ thể nào đó.

Công nghiệp hoá, hiện đại hoá là một chiến lược phát triển lâu dài của đất nước ta. Đảng và Nhà nước đã đề ra mục tiêu lâu dài của công nghiệp hoá, hiện đại hoá là "xây dựng nước ta thành một nước công nghiệp có cơ sở vật chất kĩ thuật hiện đại, cơ cấu kinh tế hợp lý, quan hệ sản xuất tiến bộ, phù hợp với trình độ phát triển của lực lượng sản xuất, đời sống vật chất và tinh thần cao, quốc phòng, an ninh vững chắc, dân giàu, nước mạnh, xã hội công bằng, văn minh". Trong sự nghiệp công nghiệp hoá, hiện đại hoá hiện nay, Đảng và Nhà nước ta đã đề ra một loạt chính sách và biện pháp. Các chính sách quan trọng là: chính sách phát triển nguồn nhân lực, chính sách huy động và sử dụng vốn, chính sách chuyển dịch cơ cấu kinh tế, chính sách phát triển các thành phần kinh tế, chính sách thị trường, chính sách khoa học và công nghệ, chính sách khai thác, sử dụng, bảo vệ tài nguyên và môi trường v.v.

- Những vấn đề bất thường nảy sinh trong xã hội như thiên tai, địch hoạ, chiến tranh, dịch bệnh... đòi hỏi Nhà nước phải kịp thời xử lý, khắc phục để giúp nhân dân nhanh chóng ổn định cuộc sống và nền kinh tế - xã hội không bị biến động mạnh theo hướng tiêu cực.

1.3. Căn cứ để lựa chọn vấn đề cho các chính sách kinh tế - xã hội

Các vấn đề có thể là rất nhiều, nhưng rõ ràng không thể ngay một lúc giải quyết tất cả. Vì vậy đặt ra việc lựa chọn vấn đề.

Căn cứ để lựa chọn "vấn đề" cho các chính sách kinh tế - xã hội là tính quan trọng và tính bức xúc của nó trong đời sống kinh tế - xã hội. Những vấn đề có tính quan trọng và bức xúc được biểu hiện dưới các dạng sau:

Thứ nhất, vấn đề trở thành mâu thuẫn ngày càng gay gắt, hoặc trở thành vật cản đối với sự phát triển của đất nước. Chẳng hạn, ở Việt Nam hiện nay, những vấn đề như thế có thể là vấn đề đói nghèo, vấn đề nền kinh tế nhiều thành phần, vấn đề thủ tục hành chính v.v.

Thứ hai, vấn đề đó là mối quan tâm, lo lắng của nhiều người, có ảnh hưởng tiêu cực đến nhiều mặt của đời sống kinh tế - xã hội. Những vấn đề ấy, chẳng hạn, ở Việt Nam hiện nay là các vấn đề thuế, việc làm, ô nhiễm môi trường, tham nhũng, tệ nạn xã hội, sự xuống cấp đạo đức...

Thứ ba, vấn đề có nhiều khả năng trở thành nguy cơ trong tương lai. Như đã biết môi trường và điều kiện kinh tế - xã hội sẽ làm cho vấn đề thay đổi. Vì thế, có những vấn đề tuy chưa biểu hiện tác động tiêu cực rõ ràng trong hiện tại, nhưng với xu hướng vận động của nó trong môi trường kinh tế - xã hội của đất nước sẽ dẫn đến nguy cơ trong tương lai. Nếu không có biện pháp ngăn chặn kịp thời bằng một chính sách thì hậu quả của nó sau này không thể nào khắc phục được. Chúng ta không vì những hạn chế về nguồn lực hiện tại mà thiếu quan tâm giải quyết những vấn đề có khả năng bùng nổ, nguy hại cho tương lai. Những vấn đề như thế, chẳng hạn là vấn đề dân số, giáo dục và đào tạo, đô thị hoá, phát triển nguồn nhân lực....

Như vậy, vấn đề không tự nhiên xuất hiện trong đầu các nhà hoạch định chính sách, mà nó nảy sinh như một nhu cầu trong đời sống kinh tế xã hội. Từ nhu cầu đến chỗ xác định vấn đề của chính sách là một quá trình tìm kiếm, phân tích, lựa chọn. Tuy vấn đề đã xuất hiện và tồn tại, nhưng nếu những người làm ra chính sách kinh tế xã hội không nhận thức được tình hình thực tế và không xác định được vấn đề thì vấn đề đó chưa có khả năng được đưa ra thành chính sách kinh tế xã hội.

Điều đó tất yếu làm cản trở sự ổn định và phát triển kinh tế - xã hội của đất nước.

1.4. Phân tích "tiền chính sách"

Để xác định và lựa chọn đúng vấn đề cần đề ra chính sách, các nhà hoạch định cần phải dựa vào việc phân tích "tiền chính sách", gồm:

1.4.1. Khẳng định đường lối

Đường lối của Đảng và Nhà nước chưa phải là những chính sách, nhưng đó là những căn cứ để đề ra chính sách, bảo đảm cho các chính sách công đi đúng đường lối, quan điểm của Đảng, hướng vào việc thực hiện đường lối của Đảng và Nhà nước trong từng thời kỳ. Ở bước này, các nhà hoạch định phải xuất phát từ mục tiêu tổng quát và những quan điểm chỉ đạo của Đảng và Nhà nước để xác định, lựa chọn đúng vấn đề cần đề ra chính sách.

1.4.2. Nghiên cứu và dự báo

Công tác nghiên cứu và dự báo cực kỳ quan trọng vì nó tạo cơ sở thông tin cho việc xác định vấn đề, xác định mục tiêu cũng như xác định giải pháp và công cụ thực hiện mục tiêu của chính sách. Công việc này thường do các cơ quan chuyên môn và các chuyên gia phân tích chính sách tiến hành để cung cấp thông tin cho việc hoạch định. Các nhà hoạch định chính sách sẽ dựa vào kết quả của nghiên cứu và dự báo để xác định vấn đề cần đề ra chính sách.

Mục đích của nghiên cứu và dự báo:

- Xác định vấn đề cần đề ra chính sách: Như đã phân tích trên, những vấn đề cần đề ra chính sách có thể là một vấn đề mới xuất hiện, cũng có thể là một vấn đề đã quen thuộc và đã từng giải quyết. Đó có thể là một vấn đề lớn, lâu dài, thường xuyên mang tính phổ biến ở nhiều quốc gia, cũng có thể là vấn đề cấp bách, nổi cộm, đặc

thù đối với mỗi giai đoạn hoặc mỗi quốc gia trong quá trình phát triển của mình.

– Xem xét nguyên nhân của vấn đề: Đây là cơ sở để tìm ra các giải pháp giải quyết vấn đề của chính sách. Ví dụ, nguyên nhân của việc tăng dân số là gì ? Do tâm lý, tập quán, do hiểu biết hay kinh tế lạc hậu? Hoặc nguyên nhân của nạn tham nhũng ở Việt Nam là gì?

– Lựa chọn vấn đề để khẳng định rằng cần phải có chính sách để giải quyết vấn đề.

– Xác định và dự báo những nguồn lực và tiềm năng có thể huy động để thực hiện chính sách. Đó là nguồn nhân lực, nguồn vốn, các thiết bị, vật liệu, nguồn tài nguyên v.v. Nếu không xác định điều này, trước hết khó có thể thuyết phục cơ quan có thẩm quyền thông qua chính sách, và nếu có thông qua được thì cũng khó thực hiện được chính sách trên thực tế.

Nội dung nghiên cứu và dự báo:

Nội dung cần nghiên cứu và dự báo rất đa dạng, phụ thuộc vào chính sách mà ta phải xây dựng. Tuy nhiên có hai nội dung cơ bản sau:

Một là, nghiên cứu và dự báo những yếu tố thuộc hệ thống trong đó chính sách sẽ hoạt động, bao gồm:

- Nghiên cứu và dự báo các đối tượng của chính sách nhằm xác định những vấn đề xảy ra với đối tượng đó. Ví dụ, đối tượng của chính sách tài chính là vốn và các phân hệ của hệ thống tài chính quốc gia (ngân sách nhà nước, tài chính doanh nghiệp, tài chính trung gian, tài chính hộ gia đình, tài chính đối ngoại). Có thể thấy đối với ngân sách nhà nước, vấn đề xảy ra hiện nay là: ngân sách thâm hụt, nguồn thu ngân sách chủ yếu là thuế nhưng thất thu thuế (5 năm trở lại đây, ngành thuế không hoàn thành thu ngân sách nhà nước). Về chi ngân sách thì đầu tư tràn lan, kém hiệu quả, giải ngân

ODA chậm v.v. Nguyên nhân của việc thất thoát thu ngân sách có thể là do pháp luật chưa nghiêm, bộ máy quản lý kém hiệu lực, tham nhũng, nghĩa vụ nộp thuế chưa thành thói quen và tâm lý xã hội phổ biến, bản thân thuế chưa giải quyết được tốt quan hệ lợi ích giữa xã hội, tập thể và cá nhân.

Việc giải thích nguyên nhân sẽ giúp cho việc xác định phương hướng giải quyết vấn đề. Đó là khởi đầu của các giải pháp chính sách.

- Nghiên cứu chủ thể của chính sách (về trình độ, năng lực và chế độ làm việc của Chính phủ, các cơ quan hành chính nhà nước cũng như của công chức).

- Nghiên cứu các chính sách hiện hành. Ở đây phải đánh giá kết quả hoạt động của các chính sách đang được thực hiện, ảnh hưởng tích cực và tiêu cực của các chính sách đó lên các đối tượng của chính sách. Từ đó xuất hiện phương hướng hoàn thiện chính sách đang tồn tại hoặc xuất hiện yêu cầu phải xây dựng những chính sách mới. Điều cần chú ý là liệu đưa thêm một chính sách mới vào hệ thống chính sách hiện hành thì có thể làm tăng hay giảm hiệu lực của toàn bộ chính sách? Nói chung, số lượng các chính sách mới được xây dựng cho những giai đoạn kế hoạch tiếp theo thường không nhiều. Hoạt động chủ yếu đối với chính sách là điều chỉnh, hoàn thiện những chính sách đang tồn tại và đổi mới những chính sách đó.

Hai là, nghiên cứu và dự báo những yếu tố thuộc về môi trường của chính sách đó:

Môi trường ở đây bao gồm môi trường trong nước và môi trường quốc tế với tất cả các ảnh hưởng của nó về kinh tế, xã hội, chính trị, công nghệ, pháp lý, tự nhiên và sinh thái.

Nghiên cứu môi trường trong nước:

Nghiên cứu môi trường trong nước là nghiên cứu, phân tích

thực trạng của đất nước. Mục đích của việc nghiên cứu này là để hiểu mình, biết rõ mặt mạnh, mặt yếu của mình, biết rõ thế và lực của mình. Nội dung nghiên cứu bao gồm:

- Đánh giá các nguồn lực của quốc gia (lực lượng lao động, nguồn tài nguyên thiên nhiên, vốn, khoa học - công nghệ, kinh tế ngoại thương...).

- Đánh giá các thành tựu, ưu điểm.

- Xác định những yếu kém, khuyết điểm.

- Phân tích nguyên nhân của những thành tựu cũng như những yếu kém nói trên, từ đó xác định cơ hội và vấn đề.

Chẳng hạn, để xây dựng chính sách phát triển nông thôn, trước tiên cần tiến hành phân tích thực trạng nông thôn đang ở mức độ nào, nguyên nhân đói nghèo ở nông thôn hiện nay là gì...

Nghiên cứu môi trường bên ngoài (quốc tế):

Mục đích của nghiên cứu này nhằm xác định những lợi thế, thế bất lợi so sánh của quốc gia, xác định những cơ hội và những đe doạ của sự phát triển, tức là làm rõ tình thế của đất nước trong mối quan hệ với các nước khác trong khu vực và trên thế giới. Nội dung nghiên cứu bao gồm:

- Phân tích đặc trưng, tiềm năng, ý đồ và các chính sách của một số nước có liên quan, có quan hệ ít nhiều đến tiến trình phát triển của quốc gia (thường là các nước có thế lực quốc tế, các nước trong khu vực, các nước có hoàn cảnh gần giống nước mình). Việc phân tích này giúp ta những kinh nghiệm thiết thực, những bài học quý báu để không lặp lại những sai lầm, rút ngắn thời gian phát triển v.v... là những lợi thế của nước đi sau.

- Phân tích các vấn đề có liên quan, phát sinh từ nước khác nhưng sẽ có tác động đến tiến trình phát triển hoặc suy thoái của

quốc gia. Ví dụ, các loại công nghệ đặc biệt, các loại vũ khí chiến lược, chiến thuật đe doạ an ninh quốc gia, môi trường sống, các bệnh tật, hiểm hoạ và tội ác xã hội (HIV, ma tuý, bạo lực...). Các vấn đề này, nếu không có sự phân tích để đối phó sớm, sẽ có thể nguy hiểm, rơi vào bị động và bị lệ thuộc.

– Tính toán các khả năng thực tế, bao gồm: Thứ nhất, phân loại các vấn đề bổ ích cần cân nhắc để xem xét cái nào có thể làm ngay, cái nào có thể trì hoãn, cái nào chỉ làm ở mức độ cầm chừng, cái nào tuy rất bổ ích nhưng đất nước không thể thực hiện. Thứ hai, liệt kê các nguy cơ, phân loại mức độ và đề ra cách xử lý sơ bộ như cái gì cần phải tiến hành gấp để đối phó ngay, cái gì phải liên kết với quốc gia khác để xử lý, làm thế nào để vô hiệu hoá các nguy cơ có thể có v.v.

– Dự báo ảnh hưởng của môi trường đối ngoại đối với đất nước và xu thế phát triển kinh tế xã hội trong những lĩnh vực cơ bản, như:

Thứ nhất, dự báo xu thế phát triển của các khối, các thế lực và ảnh hưởng đối với Việt Nam (APEC, ASEAN, EU...).

Thứ hai, phân tích những tình thế chiến lược của Việt Nam trong mối quan hệ với bên ngoài, bao gồm việc phân tích tất cả các khả năng xử sự của các nước và các trung tâm thế lực quốc tế có thể xảy ra cho đất nước: Một là, các tình thế có lợi, chắc chắn sẽ xảy ra, thông qua các cam kết, những thoả thuận song phương hoặc đa phương của các nước có quan hệ hữu hảo mà quốc gia đã đạt được; những bạn bè chiến lược lâu dài; những nước láng giềng có hiểu biết và thiện chí; những thế lực lớn có thể chi phối mà quốc gia có thể tương kế, tựu kế tận dụng khai thác. Hai là, các tình thế có lợi có thể xảy ra nếu có thêm các điều kiện khác mà Nhà nước có thể chủ động biến nó thành thực tế, bằng cách tạo thêm các điều kiện còn thiếu khác. Ví dụ, bạn có thể giao cho ta một loại công nghệ cao nhưng sợ ta chưa có đủ trình độ sử dụng thì ta phải đẩy nhanh công tác đào tạo

cán bộ, đẩy nhanh việc thực hiện các cam kết kỹ thuật khác để họ yên tâm bàn giao công nghệ đó cho ta. Ba là, các tình thế bất lợi không thể né tránh, đó là các tình thế xấu chắc chắn sẽ xuất hiện. (Chẳng hạn, một ý đồ xâm lược của một thế lực bên ngoài). Trong trường hợp này, Nhà nước phải tìm mọi cách giành lấy chiến thắng trong cuộc đụng độ sẽ xảy ra, các giải pháp được sử dụng là hoàn toàn chủ động về phía Nhà nước, không thể bị lệ thuộc vào một sự cam kết đối với bất kỳ nước nào. Bốn là, các tình thế có thể né tránh nếu có thêm các điều kiện nào đó. Đây là những tình thế xấu nhưng Nhà nước có thể ngăn chặn trên cơ sở những điều kiện bổ sung. Ví dụ, khi thực hiện chính sách mở cửa, cùng với những cái tốt, có những cái xấu, những yếu tố độc hại có thể thâm nhập vào nước ta như văn hoá phẩm đồi truỵ, lối sống thực dụng, thiếu lành mạnh... Năm là, các tình thế rủi ro, đó là các tình thế bất lợi có thể xảy ra với một mức độ nhất định, phụ thuộc vào nhiều yếu tố ngẫu nhiên như thiên tai, bệnh dịch, những mâu thuẫn đột biến trong nước, các quyết định bất thường của các nhà lãnh đạo các quốc gia khác... Để không bị động, Nhà nước cũng phải có những giải pháp đón đầu nhằm khắc phục sự cố ở mức độ giới hạn cho phép.

Thứ ba, dự báo xu thế phát triển kinh tế xã hội trong những lĩnh vực cơ bản. Chẳng hạn, xu hướng khu vực hoá và toàn cầu hoá đang và sẽ ảnh hưởng mạnh mẽ đến sự phát triển của nền kinh tế Việt Nam. Dưới tác động của xu hướng này, Việt Nam cần có các chính sách cởi mở để tận dụng các thời cơ, cơ hội mà xu hướng khu vực hoá, toàn cầu hoá mang lại (tiếp nhận quan hệ mới và các nguồn vốn từ bên ngoài, học tập kinh nghiệm ở các nước đi trước...). Đồng thời, xu hướng khu vực hoá, toàn cầu hoá cũng đặt Việt Nam trước những thách thức như sự tụt hậu về kinh tế, sự cạnh tranh, sự "hoà tan" v.v. Tác động bất lợi mà hiện nay Việt Nam đang phải đương

đầu là ảnh hưởng của cuộc khủng hoảng tài chính tiền tệ khu vực và thế giới những năm vừa qua.

Trong bối cảnh chung như vậy, xu thế không thể khác của Việt Nam là công nghiệp hoá, hiện đại hoá đất nước để trở thành một nước công nghiệp sánh vai với các nước trong khu vực Đông Nam Á.

Việc phân tích và dự báo này có thể do các cơ quan khoa học, các cơ quan quản lý nhà nước, các nhóm chuyên gia của Chính phủ thực hiện, giúp cho các nhà hoạch định chính sách nhận thức được tình hình thực tế (trả lời câu hỏi chúng ta đang ở đâu và có gì?). Sau khi xem xét họ đối chiếu giữa điều mà họ nhận thức được về tình hình thực tế với cái mà họ mong muốn đạt được (chúng ta cần gì?), quá trình hoạch định sẽ chuyển qua bước tiếp theo, đó là xác định mục tiêu của chính sách.

2. Xác định mục tiêu của chính sách

2.1. Cơ sở xác định mục tiêu

Cơ sở để xác định mục tiêu của chính sách là đường lối của Đảng, Nhà nước và những kết quả của công tác nghiên cứu, dự báo. Cụ thể là, sau khi phân tích tình hình thực tế để nhận thức được nhu cầu hình thành chính sách và xác định rõ vấn đề của chính sách, cũng như nắm rõ khả năng về các nguồn lực, các nhà hoạch định chính sách đi tới việc xác định mục tiêu của chính sách.

Mục tiêu của một chính sách là cái đích mà chính sách đó phải đạt tới. Mục tiêu phải được đề ra dựa trên sự xác định vấn đề đặt ra và phán đoán việc giải quyết vấn đề đó, trong đó có tính đến nguồn lực và khả năng thực hiện mục tiêu.

2.2. Yêu cầu đối với mục tiêu của chính sách

Yêu cầu đối với mục tiêu của một chính sách, cũng như đối với

mục tiêu của quản lý nói chung, là phải xác đáng, có trọng tâm, trọng điểm và thứ tự ưu tiên để thực hiện, đồng thời phải khả thi.

Mục tiêu xác đáng nghĩa là phải cụ thể về không gian và thời gian và phải được sắp xếp theo thứ tự ưu tiên. Tại một thời điểm nào đó trong quá trình thực hiện chính sách người ta có thể xác nhận được rằng các mục tiêu đó có thể thực hiện được hay không. Ví dụ, mục tiêu của chính sách xoá đói, giảm nghèo mà xác định là "đẩy lùi một bước sự nghèo đói trong nhân dân", hay "nâng cao mức sống của đông đảo người lao động" là mục tiêu không xác đáng, bởi không có cơ sở để khẳng định được thế nào là "một bước", hay thế nào là "nâng cao". Để có được sự xác đáng, các mục tiêu cần xác định về mặt định tính cũng như định lượng.

Hiển nhiên, các mục tiêu sẽ trở nên rõ ràng và xác đáng hơn nếu nó được lượng hoá, tức là thể hiện ra dưới dạng các số liệu có thể cân, đong, đo, đếm. Chẳng hạn, mục tiêu của chính sách nông nghiệp nước ta năm 2000 là "Sản lượng nông nghiệp chiếm 10 - 20% trong GDP" là một ví dụ về một mục tiêu chính sách đã được lượng hóa.

Tuy nhiên, phần lớn các mục tiêu kinh tế - xã hội không dễ có thể định lượng được một cách hợp lý. Các mục tiêu chính sách kinh tế - xã hội quan trọng chỉ có thể xác định về mặt định tính hoặc kết hợp giữa định tính và định lượng. Chẳng hạn, mục tiêu của chính sách về cơ cấu kinh tế nhiều thành phần là "giải phóng sức sản xuất, động viên tối đa mọi nguồn lực bên trong và bên ngoài cho công nghiệp hoá, hiện đại hoá, nâng cao hiệu quả kinh tế và xã hội, cải thiện đời sống của nhân dân". Ở đây, về mặt định lượng, căn cứ vào quá trình phát triển trong thực tiễn, chúng ta có thể dự tính được tỷ trọng của kinh tế nhà nước là bao nhiêu và trong những ngành then chốt nào, tỉ trọng kinh tế hợp tác xã hay kinh tế tư nhân là bao nhiêu. Mục tiêu vẫn có thể bảo đảm được tính xác đáng của chúng khi chúng được xác

định rõ các đặc tính cũng như thời hạn hoàn thành. Chẳng hạn, mục tiêu của chính sách tài chính năm 2000 là tiếp tục nâng cao khả năng động viên, quản lý, sử dụng có hiệu quả mọi nguồn vốn tài chính phục vụ cho việc phát triển kinh tế. Mục tiêu này được cụ thể hoá bằng những đặc tính như thúc đẩy sản xuất phát triển, huy động và sử dụng có hiệu quả các nguồn lực, tăng tích luỹ để tạo vốn cho đầu tư phát triển, đáp ứng những nhu cầu chi thường xuyên thật sự cần thiết, cấp bách, bảo đảm quản lý thống nhất nền tài chính quốc gia, giảm bội chi ngân sách, góp phần khống chế và kiểm soát lạm phát. Các mục tiêu trên được định lượng và cụ thể hoá trong kế hoạch 5 năm và kế hoạch hàng năm.

– Mục tiêu có tính khả thi, nghĩa là phải có khả năng thực hiện được trong tương lai.

2.3. Nguyên tắc xác định mục tiêu của chính sách

Một chính sách kinh tế - xã hội có thể có nhiều mục tiêu. Nhưng nguồn lực của chúng ta thì hạn chế, hơn nữa, giữa các mục tiêu lại có thể có những mâu thuẫn. Vì vậy, phải lựa chọn và xác định các mục tiêu theo những nguyên tắc sau đây:

Nguyên tắc 1: Mục tiêu của mỗi chính sách đều phải hướng vào mục tiêu tổng thể của đất nước, hình thành nên một hệ thống mục tiêu hỗ trợ lẫn nhau.

Nguyên tắc 2: Nguyên tắc về tính cấp thiết của mục tiêu (hay nguyên tắc về khâu xung yếu của mục tiêu): Bản chất của nguyên tắc này là lựa chọn mục tiêu ưu tiên cho từng giai đoạn phát triển của nền kinh tế - xã hội. Vì sao phải chọn mục tiêu ưu tiên? Bởi vì thông thường điều chúng ta cần thì nhiều (đa mục tiêu) nhưng cái chúng ta có thì ít (nguồn lực hạn chế). Vì vậy, những mục tiêu đưa ra phải xác đáng, hợp lý tương ứng với đòi hỏi của vấn đề đang đặt ra và

khả năng giải quyết mục tiêu đó. Tuy nhiên, không nên đề ra quá nhiều mục tiêu trong một chính sách làm phân tán sự điều hành cần thiết để đạt các mục tiêu đó. Cần hạn chế và sắp xếp các mục tiêu theo thứ tự ưu tiên, tuỳ theo tầm quan trọng và tính cấp thiết của từng mục tiêu. Số lượng mục tiêu phụ thuộc vào các yếu tố sau đây: Thứ nhất, điều kiện những nguồn lực, thường là rất hạn chế (vốn, công nghệ, tài nguyên, trình độ nhân lực...). Thứ hai, khả năng quản lý, điều hành, giám sát, kiểm tra của cơ quan nhà nước chịu trách nhiệm thi hành chính sách kinh tế - xã hội đó. Thứ ba, khả năng thực thi chính sách của cấp dưới.

Nguyên tắc 3: Nguyên tắc về tính hiện thực của mục tiêu. Nguyên tắc này đòi hỏi khi xây dựng mục tiêu phải dựa trên cơ sở phát triển các nguồn lực và điều kiện hiện tại. Tránh đưa ra những mục tiêu quá cao mang tính áp đặt ước muốn chủ quan, duy ý chí, cũng như các mục tiêu quá thấp không cần cố gắng, nỗ lực gì cũng có thể thực hiện được. Nguyên tắc này cũng đòi hỏi mục tiêu phải được thông báo, được các tổ chức thực thi và các đối tượng chính sách ủng hộ hoặc chấp nhận.

Nguyên tắc 4: Nguyên tắc cân nhắc lợi, hại. Bất kỳ chính sách nào cũng đem lại cái lợi, cái hại cho đối tượng, cho xã hội. Nguyên tắc này đòi hỏi thực hiện chính sách nào mà cái lợi nhiều hơn cái hại về mặt xã hội.

3. Xây dựng các phương án chính sách

Khi giải quyết bất kỳ vấn đề gì cũng cần có nhiều phương án để lựa chọn, phải xác định được các điều kiện khách quan và chủ quan chi phối nó để đảm bảo chấp nhận được. Các điều kiện ở đây có thể là các ý kiến đóng góp của chuyên gia thuộc lĩnh vực chuyên môn hoặc có thể là thông tin tham khảo. Để tạo điều kiện cho việc lựa chọn

phương án chính sách tối ưu, trong phần lớn các trường hợp phải xây dựng được một số các phương án chính sách. Trong mỗi phương án luôn phải xác định hai yếu tố cơ bản:

- Các giải pháp của chính sách: giúp chúng ta trả lời được câu hỏi phải làm gì để thực hiện mục tiêu?
- Các công cụ để thực hiện chính sách: giúp chúng ta trả lời được câu hỏi thực hiện mục tiêu bằng gì?

Như vậy, xây dựng các phương án chính sách thực chất là việc xác định hệ thống các giải pháp và công cụ để thực hiện mục tiêu. Các giải pháp, các công cụ của chính sách kinh tế - xã hội là những phương thức, phương tiện được sử dụng trong quá trình thực hiện để đạt tới các mục tiêu của chính sách kinh tế - xã hội đó. Đó chính là các bảo đảm về tổ chức và vật chất cho việc biến mục tiêu thành hiện thực. Trong bước này cần chú ý đến các nội dung sau:

3.1. Cơ sở xây dựng phương án chính sách, bao gồm:

- Mục tiêu của chính sách. Mục tiêu này đòi hỏi phải có các giải pháp và công cụ nhất định để thực hiện, do đó nó là căn cứ để lựa chọn giải pháp và công cụ.

- Khả năng về nguồn lực mà chúng ta có (bao gồm các nguồn lực về ngân sách, cơ sở vật chất, phương tiện kỹ thuật và nghiệp vụ, về con người, về thời gian....).

- Các mô hình lý thuyết

- Nghiên cứu kinh nghiệm trong nước và nước ngoài về hoạch định chính sách tương tự.

- Những ý kiến, những kiến nghị được đưa ra từ những người khác (các nhà lãnh đạo và quản lý, các chuyên gia, các nhà khoa học, dân chúng...

3.2. Nguyên tắc xác định giải pháp, công cụ

Việc lựa chọn các giải pháp, các công cụ không thể tuỳ tiện mà phải tuân theo các nguyên tắc sau:

Giải pháp, công cụ phải bám sát mục tiêu của chính sách và phải phù hợp với định hướng chính trị của xã hội. Rõ ràng không thể vì công cụ mà xoay ngược mục tiêu. Các mục tiêu là căn cứ để xây dựng các giải pháp thực hiện. Chính những mục tiêu và giải pháp là hai bộ phận gắn liền với nhau, tạo nên nội dung của một chính sách kinh tế xã hội.

Giải pháp, công cụ phải hợp lý và hiện thực. Không thể đưa ra các giải pháp, công cụ mà mình không thể thực hiện được, hoặc không thể có được. Không thể lựa chọn các giải pháp lợi bất cập hại. Hoặc cũng không thể sử dụng những công cụ quá tốn kém mà hiệu quả thu được không tương xứng. Nói chung, khó có thể có được giải pháp, công cụ tối ưu tuyệt đối cho những mục tiêu đề ra, vì các giải pháp và công cụ luôn bị giới hạn bởi các yếu tố như thông tin, thời gian, điều kiện vật chất và xã hội, những rủi ro bất định, sự thiếu kinh nghiệm, kiến thức... Do đó các giải pháp đề ra chỉ có thể là hợp lý nhất trong khuôn khổ các điều kiện hoặc hoàn cảnh nhất định. Suy cho cùng, một phương án chính sách được gọi là hợp lý và tối ưu là phương án thực hiện được mục tiêu với chi phí nhỏ nhất.

Các giải pháp, công cụ phải mang tính hệ thống, tức là mỗi giải pháp, công cụ có tính độc lập tương đối của nó nhưng chúng có quan hệ tác động lẫn nhau. Vì vậy, khi đưa ra một giải pháp nào đó, cần xem xét ảnh hưởng của nó đối với các giải pháp khác. Và, để thực hiện một mục tiêu của chính sách nào đó, thường phải sử dụng tổng hợp các loại giải pháp khác nhau. Ví dụ, đối với chính sách dân số, để thực hiện mục tiêu giảm tỷ lệ sinh, phải mở rộng biện pháp giáo dục tuyên truyền vận động nhân dân, tăng cường các biện pháp kinh tế

(chẳng hạn, tăng chi ngân sách cho công tác kế hoạch hoá gia đình và giáo dục dân số...) đồng thời phải sử dụng các biện pháp tổ chức hành chính (phạt hành chính nếu vi phạm), tức là sử dụng đồng bộ các giải pháp.

Kết quả của bước 3 mới chỉ xây dựng và liệt kê các phương án khác nhau của chính sách mà chưa có sự đánh giá để lựa chọn. Các phương án chính sách được xây dựng từ những tổ chức khác nhau, trong đó một tổ chức cũng có thể xây dựng một vài phương án chính sách. Điều quan trọng là những người hoạch định vừa phải nắm vững các nguyên tắc nói trên, vừa phải sáng tạo để xây dựng các phương án chính sách.

3.3. Phương pháp xác định giải pháp, công cụ

Phương pháp tổng quát để xác định các giải pháp phục vụ cho mục tiêu nào đó của một chính sách là phương pháp phân tích hệ thống. Phương pháp này đòi hỏi các nhà hoạch định trước hết phải có sự phân tích một cách chính xác, khách quan và có hệ thống; phân tích từng bước một, từng vấn đề một và luôn luôn đặt ra nhiều câu hỏi để tìm những giải pháp đáp ứng mục tiêu của chính sách. Trình tự tiến hành của phương pháp này như sau:

– Trước tiên căn cứ vào mục tiêu của chính sách nào đó người ta đề xuất một loạt các giải pháp có liên quan đến việc thực hiện mục tiêu đó. Mỗi giải pháp lại cần đến một loạt công cụ. Ở bước này càng có nhiều giải pháp càng tốt.

Chẳng hạn, để thực hiện nhanh chóng mục tiêu phát triển nông thôn thì tất yếu phải có một loạt các giải pháp về xây dựng kết cấu hạ tầng nông thôn; sử dụng các thành tựu khoa học công nghệ vào nông nghiệp; phát triển văn hoá giáo dục ở nông thôn; giải quyết vấn đề thiếu vốn cho nông dân v.v. Hoặc để giải quyết các mục tiêu về dân số

và kế hoạch hoá gia đình cần một loạt các giải pháp về giáo dục dân số; tăng cường tiềm năng kỹ thuật cho ngành dân số; tăng chi ngân sách cho công tác y tế, thực hiện sinh đẻ có kế hoạch. Để làm được việc này, Nhà nước phải huy động một đội ngũ cán bộ, chuyên gia có kiến thức và kinh nghiệm thuộc lĩnh vực có liên quan, đồng thời các nhà hoạch định chính sách cần biết tham khảo ý kiến của các nhà quản lý. Kết quả cuối cùng thu được ở bước này sẽ là một bảng liệt kê các giải pháp.

- Sau đó, từ bảng liệt kê các giải pháp đã có, Nhà nước lại phải sử dụng các chuyên gia để phân tích tầm quan trọng bằng phương pháp cho điểm hoặc hệ số, phân tích khả năng thực thi của các giải pháp. Từ đó cân nhắc sắp xếp thứ tự ưu tiên của các giải pháp và soạn thảo thành các phương án chính sách.

Để phân tích, đánh giá những giải pháp có khả năng thực thi và những giải pháp tối ưu, trong mỗi giải pháp thường phải nêu ra 4 câu hỏi sau:

Một là, giải pháp đó có giải quyết được vấn đề hoặc làm thay đổi một cách cơ bản vấn đề của chính sách đó không, tức là có đạt được mục tiêu của chính sách đó hay không?

Hai là, giải pháp đó có mang lại hiệu quả như mong muốn hay không? Trong quá trình thực hiện điều gì sẽ nẩy sinh?

Ba là, giải pháp đó có phù hợp với điều kiện hiện tại hay không?

Bốn là, liệu giải pháp đó có tạo ra được hiệu quả khác đáng mong muốn hay không? Hay là tạo ra hậu quả không tốt? Có thể đưa ra một giải pháp lại tạo nên một giải pháp khác hay không?

Trả lời được 4 câu hỏi trên, giải pháp đó có thể là giải pháp hữu hiệu nhất được chấp nhận.

4. Lựa chọn phương án chính sách tối ưu

Kết quả của bước ba thường là có nhiều phương án chính sách khác nhau cùng được liệt kê, nhưng chưa có sự đánh giá, lựa chọn. Vì vậy, khâu rất quan trọng trong quá trình hoạch định chính sách kinh tế - xã hội là việc lựa chọn một phương án hợp lý nhất trong số các phương án đã được đưa ra để Nhà nước thông qua, ban hành thành chính sách và đưa vào thực hiện.

Việc lựa chọn chính sách kinh tế - xã hội là quá trình xem xét, đánh giá các phương án chính sách kinh tế - xã hội đưa ra để tìm ra một phương án (hoặc hơn một phương án) tối ưu hoặc hợp lý nhất.

Về mặt lý thuyết, phương án chính sách được coi là phương án có ích nếu nó đạt được hiệu quả Pareto (đem lại lợi ích cho một số đối tượng và không làm hại đến ai). Về mặt thực tiễn, phương án chính sách có thể được lựa chọn là phương án, nếu như xét trên quan điểm xã hội thì lợi ích đem lại lớn hơn chi phí, hay lớn hơn tổn thất. Vì thế, công cụ quan trọng nhất để đánh giá phương án chính sách chính là các phương pháp phân tích lợi ích chi phí (bao gồm phương pháp truyền thống, phương pháp định tính, phương pháp cây mục tiêu, sẽ được nghiên cứu kỹ ở chương IV).

Thực tế, toàn bộ quá trình hoạch định chính sách kinh tế - xã hội là quá trình liên tục lựa chọn trên cơ sở những căn cứ và phân tích cần thiết, từ lựa chọn vấn đề cần ra chính sách, lựa chọn mục tiêu chính sách, lựa chọn các biện pháp giải quyết vấn đề, đến lựa chọn một phương án chính sách hợp lý nhất để thông qua và đưa vào thực thi. Có thể nói, khâu lựa chọn một phương án chính sách tối ưu là khâu lựa chọn cuối cùng trong số những cái đã được lựa chọn. Song, ở khâu này, việc lựa chọn không mang tính chất bộ phận, chi tiết mà là sự lựa chọn ở tầm bao quát toàn bộ chính sách. Vì vậy, sự

lựa chọn này phải dựa vào những tiêu chuẩn có tầm khái quát hơn, mang tính khả thi và thích ứng tối ưu với những điều kiện đặt ra.

Khi có nhiều phương án chính sách được đưa ra xem xét, chính sách kinh tế xã hội được lựa chọn thường phải đáp ứng hệ thống các tiêu chuẩn sau:

Thứ nhất, phương án nào thực hiện được mục tiêu hoặc có ảnh hưởng mạnh nhất tới mục tiêu đề ra. Chính sách có ảnh hưởng mạnh tới mục tiêu đề ra không phải là những chính sách tạo ra những thay đổi lớn và khác hẳn so với hiện trạng hoặc so với những chính sách trước đây. Ngược lại, những thay đổi tăng lên từ từ thường dễ đạt được sự chấp nhận hơn những thay đổi lớn nhưng gián đoạn. Nói cách khác, một phương án có ảnh hưởng mạnh tới mục tiêu đề ra là phương án tạo ra những thay đổi nhỏ, nhưng liên tục, do đó khả năng được chấp nhận của nó tăng lên.

Thứ hai, phương án nào tác động vào nguyên nhân của vấn đề. Hầu hết các biện pháp của chính sách kinh tế xã hội đều là sự phản ứng lại đối với vấn đề đã được đưa ra. Có những phương án chính sách tác động vào nguyên nhân của vấn đề, song có những phương án lại chỉ đơn thuần ngăn chặn những triệu chứng của vấn đề. Do đó, nguyên tắc chung là phải lựa chọn phương án chính sách nào tác động vào nguyên nhân của vấn đề. Tuy nhiên, điều này không phải lúc nào cũng thực hiện được. Chẳng hạn, một Nhà nước phải đối phó với sự gia tăng giá nhập khẩu sẽ khó có thể làm gì để tác động vào nguyên nhân của vấn đề, mà thường gián tiếp phản ứng lại bằng những biện pháp như tăng thu nhập về ngoại tệ và giảm bớt nhu cầu nhập khẩu.

Thứ ba, phương án nào có chi phí thấp nhất. Đương nhiên, để đạt tới cùng một mục tiêu, phương án có chi phí thấp nhất là phương án cần được lựa chọn. Có thể giảm chi phí của Nhà nước tới mức thấp

nhất và tận dụng sự đóng góp nguồn lực của khu vực kinh tế tư nhân để thực thi một chính sách.

Thứ tư, tối đa hoá những ảnh hưởng tích cực và giảm thiểu những ảnh hưởng tiêu cực. Theo tiêu chuẩn này, phương án chính sách kinh tế xã hội được lựa chọn là phương án mang lại những lợi ích lớn nhất hoặc tổn thất nhỏ nhất về mặt chính trị xã hội. Những lợi ích hoặc tổn thất này được đánh giá trên cơ sở những giá trị xã hội và mục tiêu của Nhà nước.

Thứ năm, có khả năng tạo ra được sự hưởng ứng tích cực nhất của dân chúng. Các nhà hoạch định chính sách cần nhìn nhận một cách rõ ràng về phương thức phản ứng của mọi người đối với các phương án chính sách kinh tế xã hội, từ đó lựa chọn phương án ít có khả năng gây những phản ứng tiêu cực hoặc có tính chống đối và cần quan tâm đến mức độ tin cậy của phương án đó.

Sau khi đã lựa chọn được một phương án chính sách đáp ứng ở mức cao nhất những tiêu chuẩn trên đây, phương án được lựa chọn sẽ được trình lên cấp có thẩm quyền thông qua để trở thành một chính sách kinh tế xã hội có hiệu lực thực thi.

5. Thông qua và quyết định chính sách

Quá trình thông qua chính sách kinh tế xã hội ở các nước khác nhau được tiến hành theo những cách thức khác nhau. Ở các nước tư bản, quyền lực nằm trong tay các chính đảng khác nhau nên mỗi đảng đều cố gắng biến vấn đề của riêng họ thành chính sách công. Đảng nào mạnh hay đảng nào cầm quyền sẽ có nhiều chính sách công, thể hiện ý chí của họ được thông qua để điều hành xã hội. Do đó, quá trình thông qua chính sách kinh tế xã hội ở những nước này về thực chất là quá trình đấu tranh giữa các đảng phái và sự vận

động hành lang để tranh giành sự ủng hộ cho chính sách của đảng phái mình.

Ở nước ta, tất cả các chính sách kinh tế xã hội mà Nhà nước ta đưa ra đều nhằm phục vụ lợi ích của dân tộc, của nhân dân lao động, các chính sách đó đề cập đến những vấn đề mà mọi người trong xã hội đều quan tâm, mang tính quyết định đối với việc phát triển kinh tế xã hội như những vấn đề về tài chính tiền tệ, việc làm, an ninh, quốc phòng, chống thiên tai, dịch bệnh, bảo vệ môi trường v.v, vì vậy, quá trình thông qua chính sách không có sự phức tạp về chính trị. Việc dự thảo chính sách thường do các cơ quan Nhà nước tiến hành. Tuỳ thuộc loại vấn đề của chính sách (nội dung, tầm quan trọng, phạm vi...), Nhà nước sẽ chỉ định cơ quan cụ thể chịu trách nhiệm dự thảo chính sách đó. Các bản dự thảo này sau khi hoàn thành được đệ trình lên cơ quan nhà nước có thẩm quyền xem xét, thảo luận và thông qua tại các hội nghị chính thức (Quốc hội, Chính phủ hoặc Bộ). Trước khi được chính thức thông qua, các dự thảo chính sách có thể được gửi đến cho các cơ quan, đoàn thể trên khắp đất nước để mọi người xem xét và góp ý. Các ý kiến này được thảo luận và xem xét kỹ lưỡng tại các cuộc họp khi thông qua chính sách. Nếu cơ quan chịu trách nhiệm quyết định chính sách chấp thuận đề án chính sách tối ưu với những sự sửa đổi nhất định thì đề án chính sách sẽ được thông qua.

Để quá trình thông qua chính sách được tiến hành thuận lợi thì nói chung các nhà hoạch định chính sách trước hết vẫn phải cố gắng xây dựng chính sách một cách khoa học và hợp lý nhất, đồng thời biết tham khảo ý kiến của các tổ chức và cá nhân có liên quan, biết tranh thủ sự tán thành, sự ủng hộ của các quan chức. Nếu nội dung của chính sách đề ra đáp ứng nguyện vọng, lợi ích của đông đảo nhân dân, nếu quá trình lấy ý kiến nhân dân để thực hiện một

cách thực sự dân chủ thì việc thông qua chính sách công sẽ diễn ra thuận lợi, không gây xáo trộn trong đời sống chính trị của đất nước.

Sau khi chính sách được thông qua, cơ quan có thẩm quyền sẽ ra quyết định, thể hiện chính sách đó dưới hình thức văn bản quy phạm pháp luật và ban hành chính thức.

Tóm lại, trình tự các công việc chủ yếu cần tiến hành các bước này như sau:

- Trình phương án hay đề án chính sách đã lựa chọn lên cơ quan Nhà nước có thẩm quyền. Trong bước này, các cơ quan hoạch định chính sách phải trình bày, thuyết trình phương án chính sách của mình trước Nhà nước và chờ phê duyệt chính thức.

- Các cơ quan có thẩm quyền phê chuẩn tiến hành đánh giá, thảo luận, bàn bạc, xem xét, hỏi ý kiến của các tổ chức, các nhà quản lý, các nhà khoa học và dân chúng về phương án chính sách nói trên, đặc biệt cần có ý kiến của đối tượng sẽ chịu tác động của chính sách. Trên cơ sở đó bổ sung hoàn chỉnh đề án chính sách trước khi nó được chính thức thông qua và ban hành rộng rãi.

- Thông qua chính sách tại các hội nghị chính thức.

- Quyết định chính sách bằng văn bản, tức là thể chế hoá chính sách thông qua việc ban hành các văn bản quy phạm pháp luật nhất định.

Tóm tắt

Hoạch định chính sách kinh tế - xã hội là một quá trình bao gồm việc nghiên cứu đề xuất ra một chính sách với các mục tiêu, giải pháp và công cụ nhằm đạt tới mục tiêu, được cơ quan có thẩm quyền thông qua và ban hành chính sách đó dưới hình thức văn bản quy phạm pháp luật.

Hoạch định chính sách là giai đoạn đầu tiên có ý nghĩa quyết

định đối với toàn bộ quá trình chính sách. Mục đích của hoạch định chính sách nhằm:

- Đáp ứng đòi hỏi về sự phát triển kinh tế - xã hội của đất nước
- Xác định cơ hội và những vấn đề cần giải quyết
- Hiện thực hoá triển vọng, khắc phục nguy cơ.

Hoạch định chính sách là công việc hết sức quan trọng, do đó nó phải tuân thủ những quan điểm, nguyên tắc nhất định và phải được tiến hành theo những bước chặt chẽ của quá trình hoạch định. Các quan điểm chủ yếu đó là: quan điểm nhân văn, quan điểm giai cấp, quan điểm lịch sử và quan điểm hệ thống. Nguyên tắc hoạch định chính sách gồm:

1. Đường lối chính trị quyết định nội dung của chính sách kinh tế - xã hội, quyết định việc lựa chọn giữa các phương án chính sách đưa ra.

2. Chính sách kinh tế - xã hội phải phù hợp với những qui định pháp luật hiện hành.

3. Các chính sách đề ra phải dựa trên cơ sở hoàn cảnh kinh tế cụ thể, các mục tiêu và giải pháp của chính sách không thể vượt quá xa những điều kiện kinh tế hiện có của đất nước.

4. Việc đề ra chính sách kinh tế xã hội cần xuất phát từ những điều kiện xã hội và những bối cảnh lịch sử cụ thể của đất nước và thế giới.

5. Chính sách kinh tế xã hội phải tận dụng được những thành tựu của khoa học, công nghệ và chú ý đến vấn đề môi trường.

Quá trình hoạch định chính sách gồm 5 bước:

1. Xác định và lựa chọn vấn đề.

2. Xác định mục tiêu của chính sách.

3. Xây dựng các phương án chính sách.

4. Lựa chọn phương án chính sách tối ưu.

5. Thông qua và quyết định chính sách.

CÂU HỎI ÔN TẬP

1. Thế nào là hoạch định chính sách kinh tế xã hội ? Giai đoạn hoạch định chính sách có vị trí như thế nào trong toàn bộ quá trình chính sách ?

2. Nêu các nguyên tắc quan trọng khi hoạch định chính sách kinh tế xã hội.

3. Tóm tắt các bước hoạch định chính sách kinh tế xã hội ở nước ta. Thử vận dụng các bước đó để xây dựng một chính sách cụ thể nào đó mà anh (chị) quan tâm.

Chương III

TỔ CHỨC THỰC THI CHÍNH SÁCH KINH TẾ - XÃ HỘI

Như trong chương II đã trình bày, kết quả của quá trình hoạch định chính sách là một chính sách cụ thể đã được thể chế hoá thông qua những văn bản qui phạm pháp luật. Có chính sách kinh tế xã hội đúng đắn mới là "điều kiện cần" để đưa chính sách vào thực tế, được cuộc sống chấp nhận. Tuy nhiên, có chính sách kinh tế xã hội đúng đắn vẫn chưa đủ, mà muốn đạt được mục tiêu của chính sách còn phải đặc biệt coi trọng quá trình tổ chức thực thi chính sách. Tổ chức thực thi chính sách chính là "điều kiện đủ" của chính sách kinh tế - xã hội. Quá trình tổ chức thực thi chính sách là một quá trình phức tạp, so với quá trình hoạch định chính sách nhiều khi còn khó khăn phức tạp hơn. Nếu coi nhẹ khâu này sẽ làm giảm rất lớn hiệu lực của chính sách, thậm chí có những sai lầm trong công tác tổ chức, chỉ đạo thực hiện có thể dẫn đến phá sản các chính sách đã ban hành.

I. TẦM QUAN TRỌNG CỦA VIỆC TỔ CHỨC THỰC THI CHÍNH SÁCH KINH TẾ XÃ HỘI

1. Khái niệm về tổ chức thực thi chính sách kinh tế - xã hội

Sau khi chính sách kinh tế - xã hội được hoạch định, chính sách đó cần được thực thi trong cuộc sống. Đây là giai đoạn thứ 2 trong cả quá trình chính sách sau giai đoạn hoạch định, nhằm biến chính sách

thành những hoạt động và kết quả trên thực tế.

Các cơ quan Nhà nước, trước hết là bộ máy hành chính là người chủ yếu hoạch định chính sách kinh tế - xã hội, cũng đồng thời là người tổ chức thực thi chính sách.

Như vậy, tổ chức thực thi chính sách kinh tế - xã hội là quá trình biến các chính sách thành những kết quả trên thực tế thông qua các hoạt động có tổ chức trong bộ máy Nhà nước, nhằm hiện thực hoá những mục tiêu mà chính sách đã đề ra.

2. Tầm quan trọng của việc tổ chức thực thi chính sách kinh tế - xã hội

Có thể nói, quá trình tổ chức thực thi chính sách kinh tế - xã hội có ý nghĩa quyết định đối với sự thành công hay thất bại của một chính sách và có tầm quan trọng lớn lao đối với hoạt động quản lý của Nhà nước trên các lĩnh vực kinh tế xã hội. Thật vậy:

– Để giải quyết các vấn đề bức xúc và quan trọng của xã hội đặt ra, cần phải hoạch định chính sách kinh tế xã hội. Nhưng đó mới chỉ là điều kiện cần và điều kiện tiên quyết. Tiếp theo phải hành động cụ thể, tức là phải có sự can thiệp của Nhà nước vào quá trình kinh tế - xã hội, tiến hành các giải pháp chính sách trên thực tế để thực hiện được các mục tiêu của chính sách. Dù chính sách được hoạch định ra có tốt đến đâu chăng nữa nhưng nếu công tác tổ chức thực thi chính sách đó không tốt thì cuối cùng mục tiêu chính sách cũng không được thực hiện trên thực tế, tức là dẫn chính sách đến thất bại. Như vậy tổ chức thực thi chính sách chính là điều kiện đủ, điều kiện quyết định để đưa chính sách vào cuộc sống, để có một chính sách thành công.

– Công tác tổ chức thực thi chính sách nếu không được tiến hành hoặc tiến hành không tốt, dễ dẫn đến sự thiếu tin tưởng, thậm chí sự chống đối của nhân dân đối với Nhà nước. Điều này hoàn toàn bất lợi về mặt chính trị và xã hội, gây ra những khó khăn cho Nhà nước trong công tác quản lý kinh tế và quản lý xã hội nói chung.

– Có những vấn đề thực tiễn mà trong giai đoạn hoạch định chính sách chúng chưa phát sinh, chưa bộc lộ hoặc đã phát sinh nhưng các nhà hoạch định không nhìn thấy, đến giai đoạn tổ chức thực thi mới phát hiện. Quá trình thực thi chính sách với những hoạt động thực tiễn còn góp phần điều chỉnh, bổ sung và hoàn thiện chính sách, khiến cho nó ngày càng phù hợp với thực tiễn, đáp ứng yêu cầu của cuộc sống.

– Cuối cùng, việc phân tích đánh giá một chính sách kinh tế xã hội (tốt, xấu? mức độ tốt? mức độ xấu?...) chỉ có thể được trả lời một cách đầy đủ và có sức thuyết phục sau khi thực hiện chính sách đó trên thực tế. Qua tổ chức thực thi mới có thể biết chính xác chính sách đó có được xã hội và đại đa số nhân dân chấp nhận hay không, có đi vào cuộc sống hay không?

Như vậy thực thi chính sách là giai đoạn tổng hợp có liên quan đến giai đoạn hoạch định và phân tích chính sách sau này.

Theo khuyến cáo của một số chuyên gia nước ngoài đăng trên các tạp chí thì các chính sách kinh tế - xã hội của Việt Nam trong thời kỳ đổi mới tỏ ra là đúng nhưng thực hiện thì ít và kém hiệu quả. Chính sách của ta được nhân dân đồng tình nhưng không tin vào sự thực hiện. Đó là một nhận xét khách quan cho ta thấy sự yếu kém của công tác tổ chức thực thi chính sách kinh tế - xã hội ở nước ta hiện nay.

II. CÁC YẾU TỐ ẢNH HƯỞNG ĐẾN VIỆC THỰC THI CHÍNH SÁCH KINH TẾ – XÃ HỘI VÀ CÁC ĐIỀU KIỆN CẦN THIẾT ĐỂ THỰC THI CHÍNH SÁCH THÀNH CÔNG

1. Các yếu tố ảnh hưởng đến quá trình thực thi chính sách kinh tế - xã hội

Việc đưa các chính sách kinh tế xã hội đi vào thực tiễn không phải là đơn giản, nhanh chóng. Trên thực tế đó là một quá trình phức tạp, đầy biến động, chịu tác động của một loạt các yếu tố, làm thúc

đẩy hoặc cản trở kết quả thực thi. Có thể chia các yếu tố ảnh hưởng đến quá trình thực thi chính sách kinh tế - xã hội thành 2 nhóm.

1.1. Các yếu tố khách quan

1.1.1. Bản chất của vấn đề cần giải quyết

Như đã biết, chính sách được đề ra nhằm giải quyết các vấn đề phát sinh trong kinh tế - xã hội. Vì vậy bản chất của các vấn đề cần giải quyết sẽ tác động bằng nhiều cách đến quá trình thực hiện chính sách đó.

Nếu chính sách nhằm giải quyết một vấn đề công phức tạp, có liên quan đến nhiều lĩnh vực hoạt động khác nhau (ví dụ vấn đề lạm phát, vấn đề thất nghiệp) hoặc một vấn đề có nhiều nguyên nhân đa dạng (ví dụ vấn đề xuống cấp giáo dục, vấn đề ô nhiễm môi trường) thì quá trình thực hiện chính sách đó cũng thường khó khăn, phức tạp đòi hỏi mất nhiều thời gian và công sức, vì phải phối hợp nhiều chính sách và thực hiện một loạt các quyết định có liên quan với nhau.

Đặc thù của các nhóm đối tượng mà chính sách tác động đến cũng có ảnh hưởng đến việc thực hiện chính sách đó. Chẳng hạn đối tượng của chính sách dân số và kế hoạch hoá gia đình trước hết là các gia đình nghèo, đông con, đẻ nhiều và các gia đình nông dân (90% dân số nước ta sống ở nông thôn). Đây là nhóm người thường bị hạn chế về trình độ nhận thức và hiểu biết cũng như về mức sống vật chất, tinh thần, lại chịu ảnh hưởng nặng nề của nếp nghĩ phong kiến (trọng nam khinh nữ, cần có con trai "nối dõi tông đường"...). Do đó việc thực hiện chính sách dân số và kế hoạch hoá gia đình ở nước ta không dễ, đòi hỏi phải thay đổi nhận thức và hành vi của con người vốn đã trở thành tập quán từ bao đời, đồng thời phải kết hợp với việc thực hiện chính sách xoá đói giảm nghèo, chính sách giáo dục đào tạo, chính sách phát triển nông nghiệp và kinh tế nông thôn v.v...

1.1.2. Bối cảnh thực tế

Bối cảnh thực tế, có thể là bối cảnh xã hội, kinh tế, công nghệ và chính trị, có tác động lớn đến việc thực thi chính sách công.

– *Bối cảnh xã hội:* Những thay đổi về điều kiện xã hội có thể tác động đến cách lý giải vấn đề và vì vậy đến cách thực hiện chính sách. Nói chung xã hội càng văn minh hiện đại, nhận thức của con người càng tiến bộ, trình độ dân trí càng cao thì càng thuận lợi cho việc thực thi chính sách và luật pháp Nhà nước. Chẳng hạn xu hướng dân chủ hoá hiện nay đòi hỏi chính sách công phải được phổ biến và tranh thủ sự hưởng ứng của dân, đòi hỏi Nhà nước phải thu hút sự tham gia và sự kiểm tra của quần chúng, của các tổ chức đoàn thể và các tổ chức phi chính phủ đối với quá trình thực thi chính sách công.

– *Bối cảnh kinh tế:* Những thay đổi về điều kiện kinh tế có tác động tương tự đối với việc thực thi chính sách. Kinh tế tăng trưởng cao thì Chính phủ sẽ bớt khó khăn hơn trong việc thực thi các chính sách công, nhất là các chính sách bảo trợ xã hội. Ví dụ việc thực hiện chính sách xoá đói giảm nghèo đối với Việt Nam hiện nay là rất cấp bách, nhưng nó sẽ thay đổi khi đời sống nhân dân được nâng cao, khi nền kinh tế phát triển hơn, tổng sản phẩm xã hội và thu nhập quốc dân phát triển.

– *Bối cảnh công nghệ:* Công nghệ mới có thể gây ra những thay đổi trong việc thực thi chính sách. Chẳng hạn sự phát triển của tin học, sinh học và việc áp dụng các công nghệ hiện đại hỗ trợ cho việc tổ chức thực hiện giáo dục từ xa hoặc cho việc thực hiện chính sách dân số và kế hoạch hoá gia đình v.v.

– *Bối cảnh chính trị:* Những biến động trong bối cảnh chính trị có tác động tới quá trình thực thi chính sách. Một đất nước mà tình hình chính trị rối ren không ổn định (nhiều phe phái, đảo chính, nội chiến...) thì tất yếu sẽ gặp khó khăn trong quá trình thực thi chính sách. Việc thay đổi Chính phủ có thể dẫn đến những thay đổi về cách

thực thi các chính sách công trong khi không thay đổi bản thân chính sách công.

– *Bối cảnh quốc tế:* Cùng với xu hướng hội nhập và toàn cầu hoá, các biến động kinh tế, chính trị, xã hội trong khu vực cũng như trên thế giới ngày càng có tác động đáng kể đến việc thực thi một chính sách công của mỗi quốc gia. Chẳng hạn cuộc khủng hoảng tài chính tiền tệ của các nước trong khu vực đã và đang có ảnh hưởng đến việc thực thi chính sách tiền tệ, chính sách thu hút đầu tư nước ngoài của Việt Nam.

Đôi khi, trong một vài lĩnh vực nhất định, những tác động từ bên ngoài này lại có ý nghĩa quyết định đến sự thành bại của một chính sách công. Đối với các nước đang phát triển, trong điều kiện vốn trong nước thiếu, cần phải huy động vốn nước ngoài và tận dụng các thành quả, các điều kiện mà thế giới tạo ra để có thể rút ngắn thời gian và tiến kịp các nước.

Trong xu thế quốc tế hoá mạnh mẽ đời sống kinh tế thế giới, hoạt động ngoại thương không chỉ bù đắp được những thiếu hụt của nền kinh tế trong nước, mà còn giúp cho nền kinh tế có vị trí của mình trong phân công lao động quốc tế. Ngày nay, tình hình thế giới đòi hỏi các nước phải thực thi chính sách kinh tế đối ngoại mở rộng, phải rất quan tâm đến vấn đề xuất khẩu và có cơ cấu xuất nhập khẩu hợp lý.

1.1.3. Tiềm lực chính trị và kinh tế của các nhóm đối tượng chính sách nói riêng và của dân chúng nói chung

Các nhóm có quyền lực (về kinh tế, tài chính, chính trị) chịu ảnh hưởng của một chính sách công nào đó có thể tác động mạnh mẽ tới tiến trình thực hiện chính sách công thông qua việc ủng hộ hoặc chống đối chính sách công đó. Việc công chúng ủng hộ hoặc chống đối chính sách công cũng ảnh hưởng đến việc thực hiện chính sách.

Khi dân giàu có, tiềm lực kinh tế, khả năng kinh tế của dân mạnh thì biện pháp Nhà nước và nhân dân cùng làm sẽ hiệu quả hơn và Nhà nước có thể huy động được sự đóng góp về chất xám và tiền của từ các tổ chức, các nhà khoa học và từ dân cư trong việc thực thi các chính sách công.

1.2. Các yếu tố chủ quan

1.2.1. Yếu tố giao tiếp, truyền đạt

Việc giao tiếp - truyền đạt bao gồm công tác tuyên truyền, phổ biến, giáo dục cho những người thực thi về nội dung và các yêu cầu của chính sách. Nếu quan hệ giao tiếp không trọn vẹn thì hoạt động thực thi sẽ đi chệch hướng mà các nhà hoạch định mong muốn. Một chính sách công ra đời mà các cơ quan liên quan và các nhà chức trách không nắm vững nội dung yêu cầu đề ra, người dân không được biết đến hoặc hiểu sai đi thì sẽ hạn chế rất nhiều đến kết quả thực thi.

1.2.2. Bộ máy và cán bộ làm nhiệm vụ tổ chức thực thi chính sách kinh tế - xã hội

Thành công của một chính sách kinh tế - xã hội phụ thuộc rất nhiều vào khả năng và sự hoạt động của cơ quan và cán bộ thực thi chính sách đó, thông thường là các cơ quan trong bộ máy hành pháp - những người chủ yếu và trực tiếp thực thi chính sách công. Nếu bộ máy hành chính quan liêu, hoạt động kém hiệu lực và hiệu quả, nếu các cán bộ công chức thiếu năng lực, trách nhiệm và sự trong sạch thì nó sẽ gây khó dễ cho việc thực hiện chính sách, ngăn chặn không cho chính sách đó phát huy tác dụng trên thực tế, bóp méo các mục tiêu của chính sách hoặc làm ngược lại hoàn toàn ý đồ của chính sách đó. Như vậy một chính sách đề ra hợp lý nhưng nếu bộ máy và cán bộ tổ chức thực thi kém năng lực và phẩm chất thì sẽ cũng không thực hiện được hoặc thực hiện sai chính sách trên thực tế. Việc thực thi chính sách cũng phụ thuộc vào sự phân công, phân nhiệm rõ ràng về nhiệm vụ, chức năng, quyền hạn, lợi ích của các cơ quan thực thi

chính sách. Bên cạnh cơ quan chủ chốt có trách nhiệm chính trong việc thực thi một chính sách nhất định, cần xác định rõ các cơ quan phối hợp thực hiện chính sách để tạo ra một môi trường đồng bộ và ăn khớp cho việc thực thi chính sách công. Nói chung nên hạn chế ở mức ít nhất có thể số lượng cơ quan thực thi chủ yếu để đảm bảo tính hiệu quả của chính sách.

1.2.3. Thủ tục hành chính

Để thực thi chính sách công, các tổ chức liên quan lập ra những quy chế và thủ tục cần thiết. Các thủ tục này tạo ra môi trường thực thi chính sách, quy định những đòi hỏi và bước đi cần thiết trong việc thực thi chính sách, tạo ra trình tự ổn định và rành mạch cho hoạt động quản lý tối ưu.

Mỗi cơ quan có những quy định về thủ tục hành chính, mà các thủ tục này sẽ tạo điều kiện cho việc thi hành chính sách được thuận lợi. Các thủ tục phải có tính ổn định tương đối để không gây nhiều xáo trộn cho quá trình thực thi chính sách công. Tuy nhiên, khi những thủ tục đã trở nên lỗi thời, kìm hãm việc thực thi, thì cần phải thay thế bằng những thủ tục mới hợp lý và thuận tiện hơn. Chẳng hạn, hiện nay ta đang tiến hành cải cách thủ tục hành chính trong một số lĩnh vực: cấp giấy phép đầu tư, đăng ký kinh doanh, xuất nhập khẩu v.v... là những lĩnh vực mà thủ tục hành chính còn rườm rà, gây cản trở và những tiêu cực trong việc thực hiện các chính sách kinh tế - xã hội

1.2.4. Kinh phí thực thi chính sách công

Việc thực thi bất kỳ một chính sách công nào cũng đòi hỏi phải có một nguồn kinh phí nhất định. Nguồn kinh phí để thực thi một chính sách công của Nhà nước thường do ngân sách Nhà nước cấp, do các tổ chức xã hội và tư nhân đóng góp, do huy động trong dân hoặc do nước ngoài tài trợ.

Trong quá trình thực thi, các tổ chức thực thi cần khai thác triệt để các nguồn đầu tư, nhất là các nguồn kinh phí ngoài ngân sách Nhà nước. Ngày nay, nhiều Chính phủ trên thế giới chú trọng khai thác các nguồn lực trong dân nhằm giảm bớt chi phí ngân sách, nâng cao trách nhiệm cộng đồng xã hội của dân cư. Các nước đang phát triển còn có thể và cần phải khai thác các nguồn tài trợ từ các tổ chức quốc tế và các Chính phủ khác.

Nguồn kinh phí này được chi dùng cho các nhu cầu sau:

- Chi phí xây dựng cơ sở vật chất cho việc thực thi chính sách.

- Mua sắm thiết bị vật tư, phương tiện kỹ thuật và các chi phí vật chất khác.

- Trả lương cho đội ngũ cán bộ quản lý, tổ chức và những người thực thi chính sách.

- Chi phí bồi thường cho những người bị thiệt hại do việc thực thi chính sách gây ra.

Nếu chúng ta không có hoặc không đủ kinh phí, thì không thể thực hiện được chính sách công hoặc thực hiện không đến nơi đến chốn dù cho chính sách đó mang ý nghĩa xã hội to lớn.

Vì vậy, việc thực thi chính sách công phải đi liền với việc đảm bảo đủ kinh phí. Ngay từ khi xây dựng và thông qua chính sách công, cần phải dự tính trước nguồn kinh phí về mặt số lượng cũng như các nguồn đầu tư.

Nguồn kinh phí cần được sử dụng đúng mục đích và có hiệu quả. Cơ quan Nhà nước có thẩm quyền giám sát, kiểm tra chặt chẽ và định kỳ xem xét việc sử dụng kinh phí, đánh giá hiệu quả sử dụng kinh phí được giao.

1.2.5. Thái độ và hành động của nhân dân

Hồ Chủ Tịch đã từng dạy "Dễ trăm lần không dân cũng chịu; khó vạn lần dân liệu cũng xong". Một chính sách công chỉ có thể

thành công khi nó nhận được thái độ và hành động ủng hộ, hưởng ứng của nhân dân. Nếu bản thân chính sách đó không đem lại lợi ích cho đất nước và cho đa số nhân dân hoặc nếu nhân dân chưa hiểu đúng ý đồ và lợi ích của chính sách đó, thì họ sẽ không ủng hộ và không thực hiện chính sách.

Có thể nói, yếu tố có tính quyết định nhất là ở chỗ chính sách công tác động như thế nào đến lợi ích của công chúng, sự tương quan giữa những người có lợi và những người bị thiệt hại do thực thi chính sách công này. Nếu chính sách đáp ứng đúng những đòi hỏi bức xúc của nhân dân thì nó sẽ được duy trì và phát triển. Chẳng hạn như chính sách phát triển kinh tế nhiều thành phần đã được đông đảo quần chúng hưởng ứng và thực hiện, vì nó đáp ứng được lợi ích và nguyện vọng của người dân, phát huy mọi tiềm năng của nền kinh tế tạo ra sức mạnh to lớn để phát triển kinh tế xã hội của đất nước. Một chính sách như chính sách chống buôn lậu, chống tham nhũng, đương nhiên sẽ ảnh hưởng đến lợi ích của những kẻ buôn lậu, những kẻ tham nhũng, nhưng nó được đại đa số nhân dân hưởng ứng, vì vậy tuy việc thực thi có thể gặp một số khó khăn, song nó vẫn được mọi người ủng hộ. Nếu Nhà nước có những biện pháp kiên quyết cộng với sự ủng hộ này thì hoàn toàn có thể thực hiện thành công những chính sách nói trên.

Các cơ quan thực thi có thể dùng biện pháp điều tra dư luận để chứng minh cho việc có nên tiếp tục chính sách công đó hay không. Hoặc qua đó có các thông tin phản hồi làm căn cứ cho việc điều chỉnh chính sách.

Ngoài các yếu tố trên, bản sắc văn hoá, truyền thống dân tộc... cũng có ảnh hưởng đến việc thực thi các chính sách công.

Do chịu tác động của một loạt những yếu tố nói trên, trong quá trình thực thi chính sách công, có thể nảy sinh các dạng khó khăn như:

– Việc duy trì và thực thi chính sách kinh tế xã hội phụ thuộc vào chính trị, là lĩnh vực vốn rất nhạy cảm,có liên quan tới khả năng từ bỏ hoặc đảo ngược quá trình thực thi một chính sách nào đó. Chẳng hạn Việt Nam đang thực hiện chính sách thu hút vốn đầu tư nước ngoài, chính sách tăng cường hợp tác quốc tế trong các lĩnh vực khoa học - công nghệ, kinh tế, quốc phòng, chính sách gửi cán bộ và học sinh đi đào tạo và nghiên cứu ở nước ngoài, v.v. Nhưng nếu quan hệ chính trị giữa hai Nhà nước và hai Chính phủ mà xấu đi thì có thể dẫn đến sự khó khăn, chậm trễ hoặc thậm chí dẫn đến sự phá sản trong việc thực hiện những chính sách nói trên.

– Những người thực thi chính sách công, do nhiều lý do, trong đó có lý do về năng lực không giải quyết được những đòi hỏi về thông tin và quản lý hành chính mà chính sách đó tạo nên. Chẳng hạn có thể gặp các khó khăn như: Các khoản thuế đề ra quá phức tạp và hay thay đổi nên khó có thể thực hiện được một cách đúng đắn; những biện pháp kiểm soát giá toàn diện đòi hỏi phải thu thập được một lượng thông tin rất lớn và có nhiều nhân lực để quản lý và thi hành... làm cho các cơ quan thực thi không đảm bảo nổi.

– Những người có trách nhiệm hoặc có ảnh hưởng tới việc thực thi một biện pháp nào đó cố tình làm trái với mục tiêu đề ra của chính sách, vì họ thấy chính sách đó đối lập lại lợi ích của họ. Chẳng hạn chủ trương cổ phần hoá doanh nghiệp Nhà nước động chạm đến chức quyền và thu nhập của một số người quản lý doanh nghiệp hiện nay, vì vậy họ không tích cực thực hiện chủ trương này.

– Thông thường trong giai đoạn thực thi chính sách công có một số nhóm người có lợi và một số khác bị thiệt hại. Do đó tiến trình thực thi chính sách công đôi khi trở thành một cuộc giao tranh, trong đó các phía khác nhau theo đuổi mục đích của riêng mình và chống lại lợi ích của phía kia. Điều đó có thể gây tác hại tới sự thành công của chính sách công trên thực tế.

2. Các điều kiện cần thiết để thực thi chính sách kinh tế - xã hội thành công

Nghiên cứu các yếu tố ảnh hưởng đến quá trình thực thi chính sách công với tất cả những khó khăn đó, có thể thấy rằng, để khắc phục những khó khăn nói trên, làm cho chính sách công phát huy tác dụng lớn nhất, để thực thi thành công một chính sách công, cần chủ động tạo ra những điều kiện sau đây:

2.1. Phải có chính sách hợp lý khoa học - điều kiện tiên quyết để thực thi chính sách thành công

Có thể coi đây là điều kiện tiền đề, điều kiện tiên quyết để thực thi chính sách thành công, bởi vì thật ra điều kiện này được xác định ngay từ quá trình hoạch định chính sách. Làm tốt công tác hoạch định chính sách sẽ cho ta một chính sách hợp lý để chuẩn bị thực thi. Ngược lại, với một chính sách sai, dù công tác tổ chức thực thi chính sách đó có cố gắng đến đâu chăng nữa thì trước sau chính sách đó cũng sẽ thất bại và mang lại những tổn thất cho đất nước.

Như chương trước đã phân tích, một chính sách được coi là hợp lý, khoa học khi:

- Nó không trái với những quy luật khách quan của sự phát triển kinh tế và xã hội.

- Nó xác định đúng vấn đề, đúng đối tượng của chính sách (nhằm giải quyết cái gì ? cho ai ?...).

- Xác định đúng mục tiêu ưu tiên cho chính sách (vì mỗi chính sách đều có nhiều mục tiêu, mà nguồn lực thì có hạn).

- Xác định đúng các giải pháp và công cụ cụ thể để thực hiện mục tiêu.

- Xây dựng được chương trình hành động - tức là chính sách đó phải được cụ thể hoá thông qua các chương trình lớn và nhỏ.

2.2. Phải có nền hành chính công đủ hiệu lực, có khả năng thích nghi cao và trong sạch để thực thi đúng các chính sách công qua các thời kỳ phát triển

Đây là điều kiện quyết định sự thành bại của công tác thực thi chính sách công, nhưng cũng là điều kiện khó khăn nhất, không thể một sớm một chiều tạo ra được, mà đòi hỏi phải có thời gian.

Thực tiễn ở Việt Nam và kinh nghiệm của nhiều nước cho phép kết luận rằng: để thực hiện thành công một chính sách kinh tế - xã hội, điều kiện rất quan trọng là phải có hệ thống tổ chức thực thi chính sách từ trung ương đến tận cơ sở hoạt động một cách đồng bộ, kịp thời và một đội ngũ cán bộ, công chức có đủ năng lực và phẩm chất để làm nhiệm vụ này. Hệ thống đó chính là nền hành chính công.

Lịch sử kinh tế của một số nước Châu Mỹ La tinh cho thấy các chính sách và định chế của kinh tế thị trường có thể được thiết lập tương đối nhanh chóng trong một thời gian không lâu lắm. Song, do không thiết lập được một bộ máy hành chính có hiệu lực, trong sạch, nên nạn tham nhũng phát triển, chênh lệch giàu nghèo tăng, nợ nước ngoài không trả được... đã làm cho các nước đó không đạt được tăng trưởng cao và lâu bền, nền kinh tế theo cơ chế thị trường hoạt động kém hiệu quả, xã hội thiếu ổn định.

Có thể nói điều kiện này hiện nay Việt Nam chúng ta cũng chưa có một cách đầy đủ. Vì vậy cùng với những cải cách kinh tế, Đảng và Nhà nước đang phải tiến hành cải cách nền hành chính Nhà nước, với 3 nội dung quan trọng là:

- Cải cách thể chế nền hành chính cho phù hợp với cơ chế thị trường theo định hướng XHCN, bảo đảm dân chủ và kỷ cương xã hội. Trong đó khâu đột phá là cải cách thủ tục hành chính. Xuất phát từ tình hình thực tế ở nước ta là các thủ tục hành chính quá rườm rà, nhiều cửa và không thống nhất, tạo nên những kẽ hở cho nạn tham

những, hối lộ, làm giảm lòng tin của một bộ phận nhân dân vào bộ máy nhà nước. Nghị quyết 38-CP ngày 4-5-1994 của Chính phủ về cải cách thủ tục hành chính là một nội dung quan trọng của công cuộc cải cách một bước nền hành chính quốc gia. Thông qua việc cải cách, hoạt động của các cơ quan hành chính đã có bước tiến bộ, tạo điều kiện thuận lợi hơn cho việc thực thi các chính sách công của Nhà nước ta. Tuy nhiên, ở nhiều nơi, nhiều khâu, thủ tục hành chính phiền hà, phức tạp vẫn đang là một cản trở đáng kể đối với hoạt động thực thi chính sách công.

- Xây dựng bộ máy hành chính gọn, nhẹ, thống nhất và thông suốt theo nguyên tắc tập trung dân chủ và nguyên tắc pháp quyền.

Trong nhiều văn bản nói về thực trạng của nền hành chính quốc gia Việt Nam. Nhà nước ta đã nghiêm khắc tự đánh giá những nhược điểm, tồn tại về mặt này là: bộ máy hành chính cồng kềnh, hoạt động kém hiệu lực và hiệu quả, bộc lộ những mặt yếu kém, bất cập về chất lượng, năng lực của bộ máy; chức năng nhiệm vụ chồng chéo, quyền hạn không rõ ràng; bệnh quan liêu, tham nhũng khá phổ biến và nghiêm trọng... Tất cả những điều này dẫn đến những ách tắc chậm trễ trong việc thực hiện các chính sách công cũng như trong việc quản lý kinh tế - xã hội một cách có hiệu quả.

- Xây dựng đội ngũ cán bộ công chức có phẩm chất chính trị, đạo đức và năng lực, đáp ứng được yêu cầu nhiệm vụ của giai đoạn mới.

Ai là người chủ yếu và trực tiếp tổ chức thực thi chính sách kinh tế - xã hội? Đó chính là các cơ quan hành chính Nhà nước, suy cho cùng là các công chức làm việc trong bộ máy này. Do đó đây là điều kiện quyết định sự thành bại của công tác thực thi chính sách, đưa chính sách vào thực tiễn cuộc sống. Thực tế cho thấy khi thực hiện chính sách cũng như công vụ, có người chỉ quan tâm, hướng vào quyền lợi cá nhân, chứ không vì quyền lợi cơ quan, không vì lợi

ích quốc gia, lợi ích công dân. Do đó cải cách nền hành chính quốc gia không chỉ cải cách hệ thống cơ cấu tổ chức thể chế, mà còn phải làm thay đổi cả tư tưởng hành vi, phong cách và nâng cao đạo đức cũng như năng lực của công chức. Đội ngũ cán bộ thực thi chính sách có phẩm chất chính trị và đạo đức tốt, có trình độ chuyên môn, nghiệp vụ, có đủ kiến thức và kỹ năng cần thiết cho việc thực thi chính sách thì mới có thể đưa chính sách đi vào cuộc sống. Để có được một đội ngũ cán bộ như vậy, đối với Việt Nam hiện nay cần coi trọng công tác đào tạo, tuyển dụng và sử dụng cán bộ, coi trọng cả đức và tài.

2.3. Sự quyết tâm của các nhà lãnh đạo

Chính sách kinh tế xã hội bao giờ cũng thể hiện quan điểm chính trị, lợi ích giai cấp. Vì vậy, rất có thể một chính sách đưa ra sẽ vấp phải sự phá hoại, sự chống đối của các lực lượng thù địch trong và ngoài nước, cũng sẽ không tránh khỏi những khó khăn phức tạp do nhiều yếu tố ảnh hưởng trong quá trình thực hiện. Điều đó đòi hỏi các nhà lãnh đạo đất nước- những nhân vật quan trọng trên chính trường, những người có quyền quyết định chính sách cũng như quyết định tổ chức thực thi chính sách phải cương quyết, có đủ quyết tâm và bản lĩnh để thực hiện chính sách đến thắng lợi cuối cùng nếu thấy rằng đó là một chính sách đúng đắn và hợp lòng dân.

2.4. Phải tạo được niềm tin và sự ủng hộ của đại đa số quần chúng nhân dân

Như phần trên đã đề cập, một chính sách công chỉ có thể thành công nếu nó được nhân dân tin tưởng và ủng hộ. Các chính sách công được sự ủng hộ rộng rãi của nhân dân là những chính sách phục vụ cho lợi ích chính đáng của đa số. Tuy nhiên đôi khi người dân không ủng hộ chính sách vì họ chưa hiểu đúng ý đồ và lợi ích do chính sách đem lại. Để có được sự ủng hộ của nhân dân cần phải:

– Tăng cường công tác tuyên truyền, giáo dục, phổ biến, hướng

dẫn chính sách một cách đầy đủ và kịp thời thông qua các phương tiện thông tin đại chúng cũng như các tổ chức đoàn thể, làm cho mọi người hiểu biết về nội dung chính sách.

- Thực hiện cơ chế "dân biết, dân bàn, dân làm, dân kiểm tra".

- Thực hiện các biện pháp khuyến khích bằng vật chất và tinh thần đối với công dân trong việc thực hiện chính sách.

Từ những điều kiện nói trên, có thể nhận xét thấy rằng: quá trình thực thi chính sách công có liên quan đến nhiều cơ quan, nhiều chủ thể khác nhau:

- những cơ quan, những nhà hoạch định chính sách,
- những cơ quan, những người quyết định chính sách,
- những cơ quan, những người tổ chức thực thi chính sách,
- dân chúng và những đối tượng chịu ảnh hưởng chính sách.

Vì vậy, để thực hiện thắng lợi chính sách công cần có sự phối hợp giữa các cơ quan (chủ thể) này, phát huy sức mạnh tổng hợp cả trung ương lẫn địa phương, sức mạnh của cả hệ thống chính trị.

Việc thực hiện chính sách công không thể dội từ trên xuống là xong, mà cần huy động lực lượng của địa phương, cơ sở và của nhân dân, để họ hiểu rõ chính sách đó, coi đó là trách nhiệm của họ thì việc thực hiện mới có kết quả tốt.

III. QUÁ TRÌNH TỔ CHỨC THỰC THI CHÍNH SÁCH KINH TẾ - XÃ HỘI

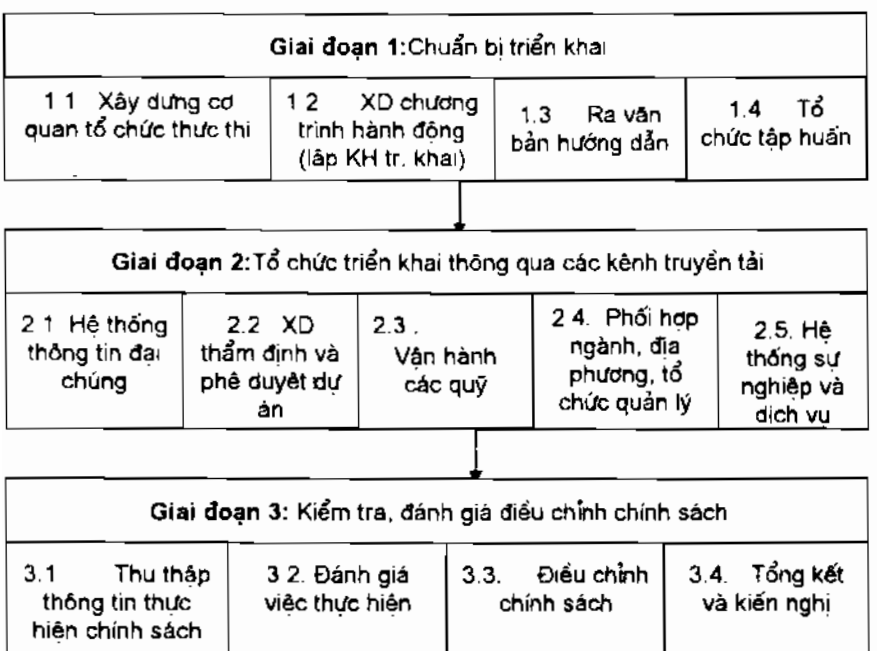
Tổ chức thực thi chính sách kinh tế xã hội có thể coi như một quá trình liên tục bao gồm 3 giai đoạn chính, còn gọi là 3 bước với các nội dung cụ thể như sau:

- *Giai đoạn tổ chức*, thường gọi là *giai đoạn chuẩn bị triển khai chính sách*. Nhiệm vụ của giai đoạn này là chuẩn bị về mặt tổ chức và cán bộ để triển khai chính sách.

- *Giai đoạn chỉ đạo thực thi chính sách.* Nhiệm vụ của giai đoạn này là triển khai chính sách, đưa chính sách vào thực tiễn.

- *Giai đoạn kiểm tra* đối với quá trình tổ chức thực hiện chính sách. Nhiệm vụ của giai đoạn này là kiểm tra, theo dõi, phát hiện những vấn đề nảy sinh trong thực tế, duy trì chế độ báo cáo lên trên những thông tin về kết quả thực thi cũng như những vấn đề mới nảy sinh, từ đó có những biện pháp điều hành và điều chỉnh một cách phù hợp và kịp thời.

Sau đây sẽ nghiên cứu nội dung cụ thể từng giai đoạn nói trên.



Sơ đồ 3.1. **Các bước của quá trình tổ chức thực thi chính sách**

1. Chuẩn bị triển khai chính sách

Bước này bao gồm các công việc sau:

1.1. Xác định bộ máy tổ chức thực thi chính sách

Trước hết, cấp thông qua chính sách tiến hành lựa chọn và chỉ định các cơ quan thực thi chính sách và giao nhiệm vụ chính thức cho các cơ quan này. Cơ quan thực thi phải có đặc điểm sau:

- Bảo đảm về mặt chính trị, pháp luật
- Có đủ nguồn nhân lực, vật lực, tài lực
- Bảo đảm về thông tin gián tiếp
- Được quản lý và phân bổ ngân sách
- Có cố vấn về kỹ thuật
- Sáng tạo trong thực hiện, kết hợp đúng đắn giữa cấp, ngành và cơ sở.
- Có hệ thống báo cáo thống kê kế toán và hệ thống kiểm toán chặt chẽ.
- Kiểm tra việc thực hiện trong thực tế chính sách đó, có sự đánh giá chính sách một cách khách quan.

Về mặt nguyên tắc, nên hạn chế số lượng các cơ quan thực thi tới mức ít nhất có thể. Nhưng trên thực tế, vì mỗi chính sách thường đề cập tới nhiều phạm vi và chức năng quản lý xã hội, do đó nó thường phải được nhiều cơ quan đứng ra thực hiện, trong đó có:

- Một cơ quan chủ chốt chịu trách nhiệm chính trong việc thực thi một chính sách. Cơ quan này có nhiệm vụ quản lý chung và chủ trì toàn bộ quá trình thực thi chính sách đó. Thông thường cơ quan chủ chốt được lựa chọn là cơ quan nếu được thực hiện sẽ có hiệu quả hơn so với các cơ quan khác. Đó là cơ quan sẽ phải cung cấp nhiều thông tin và sức người cho việc thực thi chính sách. Một thực tế xảy ra trong cuộc sống là các cơ quan thường có xu hướng muốn thâu tóm quyền được tổ chức thực thi chính sách vì như vậy họ sẽ có thêm quyền lực, có thêm công ăn việc làm, có thêm lợi ích, có cơ hội mở rộng quan hệ đối ngoại và mở rộng thanh thế. Ở đây cần khắc phục

các hiện tượng không tốt do tính cục bộ bản vị và tính bảo thủ trì trệ vẫn còn tồn tại trong bộ máy Nhà nước.

Thứ nhất, những người lãnh đạo các Bộ, ngành, các cơ quan dùng quan hệ cá nhân hoặc vị thế chính trị - xã hội của mình để thuyết phục cấp trên cho Bộ, ngành mình được là cơ quan chủ chốt thực thi chính sách mặc dù chính Bộ ngành của họ ít có khả năng nhất trong việc thực hiện thành công chính sách đó.

Thứ hai, có những chính sách, về lý, nó thuộc về ngành dọc của một Bộ, ngành nào đó nhưng Bộ, ngành đó lại đã có quá nhiều việc và khả năng thực thi chính sách là không có, nhưng vẫn được cấp trên giao làm cơ quan chủ chốt. Rút cục là việc thực thi trở nên nhàm chán, bất lực, kém hiệu quả.

Các cơ quan phối hợp thực thi chính sách có vai trò góp phần thúc đẩy việc thực thi chính sách đó. Thiếu sự phối hợp của các cơ quan này sẽ có thể dẫn đến sự cản trở cho việc thực thi chính sách. Chẳng hạn, việc thực thi chính sách dân số, kế hoạch hoá gia đình cần sự phối hợp thực hiện của các cơ quan trong ngành giáo dục và đào tạo, ngành y tế, các cơ quan thông tin đại chúng, các cơ quan đoàn thể xã hội khác v.v. Rõ ràng là, chức năng hoạt động của các cơ quan này có những phần việc hoàn toàn phù hợp với chức năng chính của ngành dân số.

Sau khi đã xác định các cơ quan thực thi một chính sách nào đó, còn cần xác định rõ mối quan hệ phân công về chức năng, nhiệm vụ, quyền lực và lợi ích (nếu có) giữa cơ quan chủ chốt và các cơ quan phối hợp trong việc thực thi một chính sách.

Ở Việt Nam hiện nay, các chính sách kinh tế xã hội do Nhà nước ban hành. Các tổ chức thực thi chính sách kinh tế xã hội là các tổ chức trong bộ máy Nhà nước, các đơn vị sản xuất kinh tế, các tổ chức đoàn thể...

Thông thường, các chính sách lớn của Nhà nước được triển khai thực hiện từ trung ương đến cơ sở, bao gồm nhiều ngành, nhiều cấp, nhiều đơn vị. Chẳng hạn, việc thực thi chính sách phát triển nền kinh tế hàng hoá nhiều thành phần đòi hỏi sự tham gia của các ngành, các cấp, các địa phương, các cơ sở sản xuất kinh doanh và mọi người dân. Trong trường hợp này, cơ cấu tổ chức thực thi khó có thể bao quát hết các đơn vị liên quan đến việc thực thi chính sách. Vì vậy, Nhà nước ta, trước hết là Chính phủ phải đứng ra chỉ đạo việc thực hiện, sử dụng các cơ quan, tổ chức, chính quyền các cấp trong bộ máy Nhà nước như những mắt xích quản lý việc thực thi chính sách một cách rộng khắp trong toàn bộ nền kinh tế.

Đối với những chính sách có cơ cấu tổ chức cụ thể hơn, chẳng hạn như chính sách thuế, thì Tổng cục thuế và mạng lưới các Cục, chi cục thuế địa phương trong cả nước là những tổ chức thực thi chủ chốt.

Tuy nhiên, dù mạng lưới các cơ quan, tổ chức thực thi chính sách là rộng hay hẹp, thì chung quy lại, bộ máy hành chính nhà nước vẫn là hệ thống tổ chức chủ yếu thực thi các chính sách kinh tế xã hội của Nhà nước ta. Bất kỳ chính sách kinh tế xã hội nào, sau khi được ban hành, đều do các cơ quan hành chính trong bộ máy nhà nước là những đầu mối đứng ra tổ chức thực hiện.

Nhà nước đại diện cho quyền lực công, có trách nhiệm quản lý và tổ chức thực hiện những nhiệm vụ chính trị của đất nước. Các cơ quan hành chính có chức năng hành pháp chính là những cơ quan thực thi, quản lý và điều hành các công việc nói trên. Chính sách kinh tế - xã hội là những nhiệm vụ mà Nhà nước đề ra trên các lĩnh vực, đương nhiên phải do các cơ quan hành chính nhà nước quản lý và tổ chức thực thi.

1.2. Xây dựng chương trình hành động

Các cơ quan thực thi chính sách, căn cứ vào nhiệm vụ trên giao, sẽ xây dựng chương trình hành động để đưa chính sách vào thực tế. Tức là xây dựng các phương hướng và biện pháp thực thi cụ thể của cơ quan mình và trình cấp trên thông qua. Ở đây, các cơ quan thực thi phải lập kế hoạch tác nghiệp để chuẩn bị triển khai chính sách, trong đó xác định một cách rõ ràng:

- Thời gian triển khai chính sách.
- Mục tiêu cụ thể cho từng giai đoạn thực thi chính sách.
- Danh mục các công việc cần phải thực hiện.
- Sự phân bổ các nguồn lực để thực hiện từng mục tiêu cụ thể của chính sach trong từng giai đoạn.

1.3. Ra văn bản hướng dẫn

Các cơ quan tổ chức thực thi ban hành những văn bản để hướng dẫn và cụ thể hoá chính sách cho các cấp, các đơn vị và các đối tượng của chính sách biết và thực hiện.

1.4. Tổ chức tập huấn

Tiến hành tổ chức tập huấn cho các cán bộ công chức chịu trách nhiệm thực thi chính sách và cho các đối tượng chủ yếu của chính sách. Chẳng hạn để thực hiện chính sách dân số và kế hoạch hóa gia đình, phải tổ chức tập huấn cho các cán bộ y tế, cho các cán bộ làm công tác dân số, cho các cặp vợ chồng... để trang bị cho họ kiến thức và nhất là kỹ năng cần thiết khi thực hiện các giải pháp của chính sách này.

2. Chỉ đạo thực thi chính sách

Chỉ đạo thực thi chính sách là thực hiện việc triển khai chính sách, đưa chính sách vào thực tiễn thông qua các kênh truyền tải sau:

2.1. Sự vận hành của hệ thống thông tin đại chúng

Hệ thống này, thông qua công tác tuyên truyền, giúp cho mọi người hiểu biết về nội dung chính sách, hiểu nghĩa vụ và lợi ích của mình trong việc thực hiện chính sách, từ đó vận động được sự đồng tình ủng hộ của dân chúng, đặc biệt là của những người sẽ chịu tác động của chính sách.

2.2. Xây dựng, thẩm định, phê duyệt và quản lý các dự án của chính sách

Các chính sách sẽ được triển khai thông qua các dự án. Các dự án sẽ giúp chúng ta tập trung nguồn lực vào khâu xung yếu nhất của các chính sách và nâng cao hiệu quả của các chính sách.

2.3. Tổ chức các quỹ và sự vận hành của các quỹ, thực chất là quy trình quản lý và sử dụng tiền, ở đây điều quan trọng là cần phải bảo đảm được sự quản lý thống nhất của nhà nước đối với các quỹ để có thể tập trung được nguồn lực của đất nước cho việc thực hiện các mục tiêu của chính sách một cách thực sự nghiêm ngặt và hiệu quả.

2.4. Tiến hành phối hợp hoạt động của các ban ngành, các địa phương, các tổ chức quần chúng để có thể huy động tối đa sức mạnh của các lực lượng thực thi các chính sách kinh tế xã hội.

Công việc phối hợp nói trên chỉ có thể được tiến hành một cách hữu hiệu khi:

– Nó được thực hiện theo kế hoạch (kế hoạch này đã được lập ra từ giai đoạn chuẩn bị triển khai) trong đó ghi rõ : khi nào phối hợp? Cơ quan nào chịu trách nhiệm chung? Cơ quan nào chịu trách nhiệm phối hợp với nhau? Chức năng nhiệm vụ quyền hạn của mỗi cơ quan đó?

– Cơ chế phối hợp hợp lý. Duy trì mối quan hệ quản lý và phối hợp theo chiều dọc và chiều ngang thông qua hệ thống thông tin,

thông qua các cuộc trao đổi, gặp gỡ, hội họp giữa các ban ngành, các địa phương, các tổ chức nói trên.

2.5. Xây dựng và phát triển một hệ thống các tổ chức sự nghiệp và dịch vụ

Trong toàn bộ giai đoạn 2 (chỉ đạo thực thi chính sách) các nhà lãnh đạo cấp cao ra những quyết định quản lý cho cấp dưới, các cấp này lại ra những quyết định quản lý xuống cấp thấp hơn, cho đến từng thành viên của bộ máy tổ chức thực thi. Trên cơ sở các quyết định đó, toàn bộ các cơ quan thực thi chính sách triển khai các hoạt động của mình, thực hiện những nhiệm vụ và biện pháp cụ thể phù hợp với phạm vi quản lý và cấp quản lý của mình.

3. Kiểm tra và điều chỉnh

Giai đoạn này gồm những công việc chủ yếu sau:

3.1. Thu thập thông tin về việc thực hiện chính sách

Những thông tin này có được bằng những kênh chính thức như:

- Báo cáo của các cơ quan tổ chức thực thi từ cấp cơ sở tới các cấp cao hơn.
- Thông qua các hoạt động kiểm tra của cán bộ tổ chức thực thi chính sách ở cấp cơ sở.
- Thông qua thanh tra (của các cơ quan pháp luật, hành chính, thanh tra nhân dân...).
- Giám sát của Quốc hội đối với quá trình kiểm tra chính sách.
- Cơ quan kiểm sát và tòa án

Ngoài ra, để hiểu rõ hơn thái độ, sự phản ứng của dân chúng đối với chính sách cũng nên thu thập những thông tin phi chính thức bằng cách tổ chức điều tra xã hội học về việc thực hiện chính sách và nhu cầu của đối tượng chịu tác động ảnh hưởng của chính sách.

3.2. Đánh giá việc thực hiện chính sách

Từ những thông tin đã có ở trên các cơ quan thực thi chính sách tiến hành việc đánh giá, gồm các nội dung sau:

3.2.1. Đánh giá hiệu lực của chính sách

Nói đến hiệu lực của chính sách là nói đến khả năng của Nhà nước có thể xây dựng được chính sách hợp lý hoặc tối ưu và khả năng của Nhà nước trong việc bắt buộc và động viên các đối tượng thực hiện chính sách một cách nghiêm túc. Hiệu lực chính sách gồm có:

- Hiệu lực lý thuyết, thể hiện sự ra đời, sự có mặt chính thức của chính sách để chính sách được thực thi. Hiệu lực này được xác định bởi cơ quan hoặc người có thẩm quyền quyết định chính sách.

- Hiệu lực thực tế của chính sách thể hiện tác động của chính sách trong đời sống kinh tế xã hội của đất nước.

3.2.2. Đánh giá hiệu quả của chính sách

Hiệu quả chính sách gồm:

- Hiệu quả tuyệt đối (hay lợi ích ròng của chính sách). Lợi ích ròng của chính sách được tính bằng hiệu số giữa tổng lợi ích và tổng chi phí:

$$\text{Lợi ích ròng} = \sum \text{Lợi ích} - \sum \text{Chi phí}$$

Lợi ích ròng giúp ta xác định 2 yếu tố: Một là, chính sách đó có thể có giá trị nếu lợi ích ròng là số dương; Hai là, trong những phương án chính sách có thể có giá trị thì phương án nào là tối ưu hoặc tốt hơn các phương án khác.

- Hiệu quả tương đối của chính sách, được đo bằng công thức:

$$\text{Hiệu quả} = \frac{\text{Lợi ích} - \sum \text{Chi phí}}{\sum \text{Chi phí}}$$

Chú ý: khi xem xét hiệu quả của một chính sách, dù đó là chính sách kinh tế hay chính sách xã hội, bao giờ nó cũng được xem xét cả

khía cạnh kinh tế và khía cạnh chính trị xã hội. Do đó hiệu quả của chính sách kinh tế xã hội không đơn thuần chỉ là hiệu quả kinh tế, mà là hiệu quả kinh tế xã hội.

3.3. Điều chỉnh chính sách

Các hiện tượng kinh tế - xã hội luôn luôn biến đổi không ngừng. Nhiều yếu tố mới xuất hiện trong quá trình phát triển, đồng thời có những yếu tố không còn phát huy tác dụng. Vì vậy điều chỉnh chính sách, đặc biệt là những chính sách dài hạn có một ý nghĩa quan trọng để đạt được mục tiêu.

3.3.1. Lý do điều chỉnh

Qua đánh giá việc thực hiện chính sách, có thể phát hiện "có vấn đề" trong bản thân chính sách hoặc trong quá trình tổ chức thực thi. Khi đó cần phải tiến hành điều chỉnh chính sách một cách kịp thời.

Điều chỉnh chính sách là các giải pháp tác động bổ sung trong quá trình thực thi một chính sách nhằm sửa chữa các sai lệch. Lý do dẫn đến sự cần thiết phải điều chỉnh chính sách là :

- Thực thi chính sách là một quá trình khó khăn, là công việc đòi hỏi phải có thời gian, không thể một sớm một chiều mà có ngay kết quả mong muốn.

- Việc thu thập thông tin ban đầu khi hoạch định chính sách cũng không bao giờ có được một cách hoàn toàn đầy đủ.

- Các sai sót, các sự cố bất thường, do con người, do môi trường, do hoàn cảnh, do tác động của những chính sách khác v.v... là không thể tránh khỏi -"cho nên cũng khó tránh khỏi những sai lệch của chính sách diễn ra trong thực tế.

3.3.2. Nguyên tắc điều chỉnh chính sách

Việc điều chỉnh chính sách phải tuân thủ các nguyên tắc sau đây:

– Chỉ điều chỉnh chính sách khi thật sự cần thiết, tức là khi không thể không điều chỉnh. Các cơ quan thực thi kể cả cơ quan cấp trên không được điều chỉnh một cách tuỳ tiện chủ quan ngẫu hứng, mà phải cân nhắc kỹ trước khi điều chỉnh, tính hết hậu quả có thể có do việc điều chỉnh gây ra. Điều chỉnh trong nhiều trường hợp là cần thiết và hiệu quả nhưng nếu lạm dụng điều chỉnh quá nhiều thì lại làm mất tính ổn định và giảm sút lòng tin của cán bộ và nhân dân.

– Chỉ điều chỉnh đúng mức độ cần điều chỉnh (về mục tiêu, phương hướng, cách làm, bộ máy tổ chức v.v...). Tránh điều chỉnh theo kiểu quán tính hay "phản ứng dây chuyền".

– Chỉ điều chỉnh trong giới hạn, phạm vi nguồn lực bổ sung cho điều chỉnh. Tránh điều chỉnh vượt quá khả năng, tiềm lực cho phép.

3.3.3. Các loại điều chỉnh

Việc điều chỉnh chính sách có thể diễn ra ở một số nội dung hoặc ở tất cả các giai đoạn của quá trình chính sách, dẫn đến có nhiều loại điều chỉnh khác nhau đối với một chính sách. Chẳng hạn có thể điều chỉnh mục tiêu chính sách, điều chỉnh về tổ chức, hoặc có thể chỉ điều chỉnh giải pháp.

Các loại điều chỉnh gồm có:

– Điều chỉnh mục tiêu cần đạt của chính sách:

Đây là trường hợp trong giai đoạn hoạch định chính sách mục tiêu đặt ra chưa sát, chưa phù hợp (cao quá hoặc thấp quá so với khả năng thực tế), đến giai đoạn thực thi mới thấy rõ, đòi hỏi các cơ quan thực thi phải tính toán lại.

– Điều chỉnh giải pháp, công cụ:

Chính sách có thể kém hiệu lực và hiệu quả khi hình thức giải pháp, công cụ lựa chọn không đúng. Do đó trong quá trình thực thi chính sách, khi các giải pháp, công cụ hình thức thực thi chính sách tỏ ra lỗi thời, không còn phù hợp, với hoàn cảnh mới, với những điều

kiện kinh tế xã hội đã thay đổi thì chính phủ và các cơ quan tổ chức thực thi cũng phải điều chỉnh một cách kịp thời. Chẳng hạn khi Việt Nam tham gia AFTA, ASEAN, APEC, WTO v.v... thì các giải pháp về thuế, về bảo hộ sản xuất trong nước... cũng phải thay đổi.

– Điều chỉnh việc tổ chức thực thi: Trong đó có thể là điều chỉnh về thời gian triển khai chính sách, điều chỉnh về cán bộ thực thi, điều chỉnh về cơ quan thực thi.

Ví dụ: chính sách xây dựng thị trường chứng khoán dự định triển khai vào tháng 10/1995 nhưng sau đó phải lùi lại vì phải có cổ phần hoá doanh nghiệp phát triển thì mới có thể có thị trường chứng khoán.

Phải điều chỉnh cơ quan thực thi trong trường hợp lúc đầu lựa chọn không đúng cơ quan chủ trì và các cơ quan phối hợp thực thi chính sách. Sai sót này là từ bước đầu tiên (1.1) của giai đoạn tổ chức thực thi nhưng đến những bước sau mới bộc lộ đòi hỏi Nhà nước cần điều chỉnh, nếu như việc điều chỉnh đó còn kịp và không quá tốn kém.

– Điều chỉnh ngân sách cho việc thực thi chính sách

Đây là một thực tế thường xảy ra khi ban hành và đưa vào thực thi một chính sách. Do nhiều nguyên nhân, trên thực tế các chi phí cho việc thực thi một chính sách thường là tăng lên so với dự kiến ban đầu, do đó trong nhiều trường hợp Nhà nước cũng phải chấp nhận điều chỉnh ngân sách cho việc thực thi chính sách, bảo đảm việc thực thi không bị gián đoạn hoặc ảnh hưởng.

– Xoá bỏ việc thực thi chính sách

Đây là trường hợp xấu nhất mà Nhà nước phải cẩn trọng khi xử lý. Bởi vì việc xoá bỏ có thể kéo theo những hậu quả xấu: tăng độ nhờn thực thi chính sách, gây thiệt hại cho không ít cá nhân, tổ chức đã bị chính sách đụng tới v.v...

3.4. Tổng kết việc thực thi chính sách

Việc tổng kết thực thi chính sách là bước cuối cùng của giai đoạn thực thi chính sách: nhằm đánh giá lại toàn bộ ý đồ và tiến trình triển khai chính sách. Việc tổng kết phải đáp ứng các yêu cầu sau:

– Đánh giá cái được của chính sách, trên tất cả các phương diện: Vật chất, ý đồ chính trị, thói quen, tập quán xã hội, các đối tượng được hưởng lợi do chính sách đem lại v.v, điều này liên quan tới hai chỉ tiêu ở trên (hiệu lực và hiệu quả của chính sách).

– Đánh giá cái mất mà chính sách đưa lại: Đó là những hạn chế, tiêu cực những mâu thuẫn xã hội mà chính sách không thể né tránh khi thực hiện chính sách. Đặc biệt phải phân tích kỹ: 1- Tiến độ và hình thức thực hiện chính sách là tốt hay xấu? 2- Cơ quan chủ trì chính sách là đúng hay không đúng? 3- Có những tiêu cực nào xẩy ra, mức độ và cách né tránh nếu biết trước?

– Đánh giá các tiềm năng chưa được huy động: Đây cũng là một yêu cầu của việc tổng kết thực thi chính sách; đó là thiếu sót về khâu tổ chức đã bỏ quên một số tiềm năng (sức người, sức của, các cơ quan, tổ chức, cá nhân v.v.) mà lẽ ra khi thực hiện chính sách có thể đưa vào sử dụng.

Đưa ra các kết luận sau chính sách: Đó là việc trả lời các câu hỏi sau:

– Chính sách đã phải kết thúc chưa?

– Nếu chưa, phải tiếp tục như thế nào?

– Nếu phải kết thúc thì cách kết thúc ra sao? (Xử lý các cơ quan thực thi chính sách, bàn giao các phần việc còn lại cho cơ quan nào? ...)

– Phải đưa ra chính sách nào kế tiếp hay tạm dừng một thời gian....

Việc tổng kết thực hiện chính sách phải được tổ chức khoa học, khách quan với chi phí ít nhất và nó thường được giao cho một tổ chức chuyên trách thực hiện.

Việc kiến nghị nếu thấy cần thiết có thể đưa ra đối với Nhà nước, đối với cơ quan hoạch định chính sách hoặc đối với cơ quan thực thi.

Việc thực thi chính sách có thể kết thúc khi các mục tiêu cụ thể đề ra trong một thời hạn nhất định được hoàn thành. Khi đó các cơ quan thực thi chính sách được coi là đã hoàn thành các nhiệm vụ được giao.

Chính sách kinh tế xã hội cũng có thể được tiếp tục duy trì nếu những mục tiêu chính sách đặt ra là những mục tiêu thường xuyên hoặc lâu dài của xã hội.

IV. LỰA CHỌN CÁC HÌNH THỨC VÀ PHƯƠNG PHÁP THỰC THI CHÍNH SÁCH KINH TẾ XÃ HỘI

1. Các hình thức thực thi chính sách

Chính sách chỉ trở thành hiện thực, đem lại hiệu lực và hiệu quả khi nó có những hình thức thực hiện hữu hiệu. Hình thức thực hiện chính sách chính là cách biểu hiện của chính sách vào cuộc sống. Thông thường có những loại hình thức cơ bản sau:

1.1. Hình thức theo địa chỉ cụ thể

Đó là hình thức mà tác động của chính sách đã được lượng hoá chi tiết và được đưa vào chế độ bắt buộc phải thực hiện đối với các cơ quan thực thi chính sách và các nguồn kinh phí do ngân sách các cấp cấp phát. Chẳng hạn chính sách trợ cấp cho các gia đình thương binh liệt sĩ, chính sách trả lương hưu trí cho cán bộ Nhà nước. Hình thức này phạm vi tác động rất rõ ràng và nó chỉ trở thành hiện thực nếu hệ thống thực thi là chặt chẽ, quy chế giản tiện nhưng không sơ hở, người thực hiện có ý thức và trách nhiệm cao, ngân sách phải đầy đủ.

1.2. Hình thức theo địa chỉ mở

Là hình thức mà đối tượng tác động được quy định khá rõ ràng trên mặt định hướng, hình thức theo địa chỉ mở được nhằm vào một diện tác động nhưng quy mô không thể lường trước vì nó còn lệ thuộc vào sự chấp nhận hay không chấp nhận của đối tượng, vào sự cạnh tranh của một chính sách tương tự ở một số quốc gia khác. Chẳng hạn, chính sách thu hút vốn đầu tư của người nước ngoài. Đối tượng tác động mở ra cho mọi quốc gia (tổ chức, cá nhân, chính phủ) nhưng khả năng thu hút được bao nhiêu là không ấn định được. Các hình thức chính sách loại này, chủ yếu thường rơi vào vấn đề cải tiến môi trường pháp lý và hành chính của sự tác động. Nó có thể là tác động ít tốn kém về ngân sách nhưng lại phải sử dụng các chuyên gia giỏi nghề và có tầm nhìn chiến lược (tư vấn việc đặt luật, đặt quy chế dưới luật để Nhà nước xem xét và ban hành). Các hình thức theo địa chỉ mở cũng có thể là những tác động cần phải tốn kém nhiều về ngân sách (như phát triển, nâng cấp kết cấu hạ tầng xã hội cho các khu cần thu hút vốn đầu tư của nước ngoài vào v.v).

1.3. Hình thức theo thông lệ xã hội

Đó là những hình thức thực hiện chính sách thông qua hệ thống quản lý vận hành chung của xã hội. Các hình thức này chủ yếu đưa vào mạng lưới truyền thông, giáo dục các cơ quan thực thi chính sách ở các cấp, các bộ, ngành, cơ sở. Nó chỉ phải chi phí ngân sách vừa phải và được thực hiện trong một thời gian dài (như chính sách phát hiện bồi dưỡng tài năng trẻ đất nước; chính sách làm trong sạch môi trường sống v.v).

1.4. Hình thức sốc

Đó là hình thức thực hiện những chính sách quan trọng mang tính thời điểm và đột biến phải giải quyết theo nhiều bước mà bước đầu tiên cần phải xử lý dứt điểm trong một thời gian ngắn, tạo đà cho các bước tiếp theo đi vào thông lệ, thói quen của xã hội (chẳng hạn chính sách bài trừ một số tệ nạn xã hội).

Điều cần chú ý khi sử dụng các hình thức sốc là phải đưa ra được các quy chế rõ ràng, với một cơ quan điều hành thực thi chính sách cụ thể; tránh cách làm theo kiểu phong trào rầm rộ được ít ngày rồi lại bỏ, khi xã hội kêu lại ồn ào khuấy động lên một thời gian. Kiểu làm này sẽ dễ tăng "độ nhờn" thực thi chính sách trong dân cư và xã hội.

1.5. Hình thức đi vào chiều sâu

Đó là hình thức thực thi những chính sách quan trọng nhưng thời hạn thực hiện lại không thể nhanh chóng, dứt điểm và không tuỳ thuộc một phía của Nhà nước. Chẳng hạn đối với chính sách công nghệ có thể sử dụng hình thức hợp tác khoa học công nghệ, chuyển giao công nghệ, hợp tác đào tạo, hình thức thu hút chất xám của kiều bào và người nước ngoài v.v... Đây là một quá trình phức tạp mà hình thức thực hiện phải tinh tế và phải đi vào chiều sâu, phải tìm nhiều cách, nhiều cơ hội tiếp cận đối tượng của chính sách.

Bên cạnh 5 hình thức phổ biến kể trên việc thực hiện chính sách còn được tiến hành theo các cách khác nhau. Có hình thức chỉ giao việc cho địa phương, khu vực thực hiện; nhưng lại có hình thức phải làm ở phạm vi quốc gia. Có hình thức phải giao cho một cơ quan chuyên trách, nhưng lại có hình thức thực hiện lồng ghép vào các cơ quan đã có sẵn v.v... Đây là tài nghệ và sự khôn khéo của các chuyên gia thực thi chính sách tầm chiến lược.

2. Các phương pháp thực thi chính sách công ở Việt Nam

- Phương pháp thực thi chính sách là tổng thể các cách thức tác động của Nhà nước lên các đối tượng tác động của chính sách nhằm thực hiện được chính sách trên thực tế. Phương pháp thực thi một chính sách công được hình thành dựa trên các phương pháp hoạt động quản lý của Nhà nước, lấy thuyết phục là chính và lấy cưỡng chế làm cơ sở.

Các chính sách công khác nhau có các mục tiêu riêng biệt, các nhiệm vụ khác nhau và các giải pháp thực thi khác nhau. Vì vậy, phải sử dụng các phương pháp khác nhau, cũng như các cách thức, thủ pháp cụ thể để thực thi mỗi chính sách công đề ra. Về cơ bản, có thể chia thành năm nhóm phương pháp như sau:

- Phương pháp thuyết phục;
- Phương pháp cưỡng chế;
- Phương pháp tổ chức;
- Phương pháp kinh tế;
- Phương pháp hành chính.

Nói chung, để thực thi thành công một chính sách, cần sử dụng một cách đồng bộ, tổng hợp và kết hợp đúng đắn các phương pháp nói trên. Nhưng việc áp dụng phương pháp nào nhiều hơn là tuỳ thuộc điều kiện khách quan cụ thể, tuỳ thuộc năng lực quản lý của các cấp thực thi chính sách, sự hiểu biết của người lãnh đạo việc thực thi.

Để đạt hiệu quả cao, việc tìm ra phương pháp thực thi xác đáng cần tính đến các yêu cầu sau:

- Chỉ ra con đường ngắn nhất đi đến mục tiêu;
- Bảo đảm đạt được tất cả những yếu tố của mục tiêu;
- Bảo đảm đạt được mục tiêu chung cũng như các mục tiêu có liên quan khác.
- Hiệu quả kinh tế cao nhất
- Hiệu quả kinh tế xã hội tốt nhất

Việc lựa chọn phương pháp thực thi cần đáp ứng hai khía cạnh khác nhau: Một là, hiệu quả cần đạt được, và hai là, phù hợp với quan điểm chính trị - xã hội hay luân lý - đạo đức. Có thể nói quan điểm nhân văn "tất cả dành cho lợi ích con người, tất cả vì con người" là tiêu chuẩn cao nhất trong việc tìm kiếm các phương pháp thực thi chính sách công.

2.1. Phương pháp thuyết phục

Đây là phương pháp mang tính giáo dục, làm cho mọi người hiểu được mục tiêu, nhiệm vụ của chính sách, đồng thời hiểu rõ được trách nhiệm của mình để đóng góp cho sự nghiệp chung. Các chính sách công của Đảng và Nhà nước ta thường dựa trên phương pháp giáo dục, thuyết phục để động viên nhân dân thực hiện các nhiệm vụ phục vụ lợi ích chung. Chẳng hạn, chính sách đền ơn đáp nghĩa đối với những gia đình có công với cách mạng, cần giáo dục mọi người dân, mọi tổ chức, đoàn thể lòng biết ơn đối với những người đã cống hiến xương máu cho Tổ quốc; tinh thần đoàn kết tương trợ, giúp đỡ các gia đình có công với cách mạng; chính sách thuế, bên cạnh các phương pháp cưỡng chế và hành chính, phương pháp giáo dục là không thể thiếu để mọi tổ chức và công dân hiểu rõ nghĩa vụ và quyền lợi của mình trong việc nộp thuế.

2.2. Phương pháp cưỡng chế

Là việc sử dụng quyền lực đặc biệt của Nhà nước bắt buộc các đối tượng thực hiện các quy định đề ra trong chính sách công. Chẳng hạn, chính sách bảo vệ rừng sử dụng phương pháp cưỡng chế đối với những người phá rừng, khai thác rừng bừa bãi, gây nguy hại cho nguồn tài nguyên sinh thái của quốc gia.

Việc thi hành không hợp lý phương pháp cưỡng chế là có hại. Nhưng nếu sử dụng hợp lý đúng lúc, đúng đối tượng thì nó hoàn toàn là cần thiết. Không thể bỏ qua phương pháp này trong cuộc đấu tranh với những kẻ vi phạm lợi ích quốc gia, vi pháp luật pháp, kỷ luật Nhà nước và lừa dối Nhà nước bởi vì điều này sẽ dẫn đến chỗ phá vỡ trật tự, kỷ cương và những hậu quả tai hại không lường trước được đối với đất nước.

Việc kết hợp đúng đắn giữa phương pháp thuyết phục và phương pháp cưỡng chế là một yêu cầu quan trọng trong quá trình thực thi các chính sách công. Những yêu cầu này xuất phát từ bản

chất dân chủ của Nhà nước xã hội chủ nghĩa. Trên thực tế, với xu hướng dân chủ hoá, việc thực hiện các chính sách công ngày càng ít mang tính cưỡng chế, mà chú trọng phát huy tính dân chủ của nhân dân ta.

2.3. Phương pháp tổ chức

Là phương pháp tác động lên các đối tượng chính sách thông qua các cơ quan, các tổ chức (Nhà nước, đoàn thể, tư nhân...). Chẳng hạn chính sách việc làm tác động lên các đối tượng thông qua một hệ thống tổ chức từ Bộ Lao động, Thương binh xã hội, đến các sở ở các địa phương, các trung tâm giới thiệu việc làm, các doanh nghiệp Nhà nước và tư nhân v.v... Chính sách giáo dục tác động lên đối tượng thông qua hệ thống giáo dục quốc dân v.v. .

2.4. Phương pháp kinh tế

Là phương pháp tác động lên các đối tượng của chính sách dựa vào các biện pháp kinh tế, chẳng hạn như dùng lợi ích kinh tế để kích thích hoặc hạn chế một hoạt động hay hành vi nào đó.

Phương pháp kinh tế được áp dụng phổ biến trong các chính sách kinh tế. Phương pháp này có tác dụng mạnh mẽ trong điều kiện chuyển sang nền kinh tế thị trường ở nước ta, bởi vì, xét cho cùng, lợi ích kinh tế là yếu tố tác động mạnh nhất tới tư duy và hành động của mọi người.

Chính sách khoán trong nông nghiệp là một thí dụ điển hình về việc áp dụng phương pháp kinh tế trong quá trình thực thi. Từ chỗ người nông dân phải giao nộp phần lớn sản phẩm làm ra cho Nhà nước, cơ chế khoán mới đã cho phép họ giữ lại một phần thoả đáng sản phẩm tương ứng với công sức mà họ bỏ ra.

2.5. Phương pháp hành chính

Phương pháp hành chính là phương pháp tác động lên đối tượng

thông qua các văn bản pháp quy, các mệnh lệnh hành chính và kiểm tra việc chấp hành các quy tắc, mệnh lệnh hành chính.

Một chính sách công muốn thực hiện tốt thì các cơ quan Nhà nước thực hiện chính sách công đó phải có những quy tắc, luật lệ và thủ tục rõ ràng, đơn giản, dễ hiểu và đề cao tinh thần trách nhiệm phục vụ công dân. Nghị định 87/CP của Chính phủ về "Tăng cường quản lý các hoạt động văn hoá và dịch vụ văn hoá, đẩy mạnh bài trừ các tệ nạn xã hội nghiêm trọng" là một chính sách quan trọng của Nhà nước, nhằm làm lành mạnh hoá môi trường văn hoá - xã hội. Bên cạnh việc tuyên truyền, giáo dục, chính sách này sử dụng rộng rãi các biện pháp hành chính của chính quyền địa phương các cấp, tiến hành kiểm tra kiểm soát và xử lý nghiêm minh, chặt chẽ.

Ngoài các phương pháp trên, người ta còn sử dụng phương pháp đặc biệt đối với việc thực thi chính sách công. Đây là phương pháp thực hiện các dạng công việc nhất định dựa trên kết quả của công trình nghiên cứu khoa học và sức mạnh của luật pháp.

Tóm tắt

Tổ chức thực thi chính sách kinh tế xã hội là quá trình biến các chính sách thành những kết quả trên thực tế thông qua các hoạt động có tổ chức trong bộ máy Nhà nước nhằm hiện thực hoá những mục tiêu mà chính sách đã đề ra.

Tổ chức thực thi chính sách là giai đoạn thứ hai trong chu trình chính sách, sau giai đoạn hoạch định. Giai đoạn này có ý nghĩa quyết định đối với sự thành công hay thất bại của một chính sách.

Có một chính sách hợp lý - đó mới chỉ là điều kiện cần. Tiếp theo phải tổ chức tốt việc thực thi chính sách - đó chính là điều kiện đủ - để có một chính sách thành công trên thực tế. Có chính sách tốt nhưng nếu tổ chức thực thi không tốt thì cuối cùng cũng không thực hiện được mục tiêu, ý đồ của chính sách.

Quá trình thực thi chính sách thường gặp rất nhiều khó khăn

và chịu ảnh hưởng bởi nhiều yếu tố khách quan và chủ quan. Do đó điều quan trọng trước tiên của công tác tổ chức thực thi chính sách là xác định những điều kiện cần thiết để thực thi một chính sách thành công.

Những điều kiện đó là:

- Phải có chính sách hợp lý khoa học
- Phải có nền hành chính công đủ hiệu lực, năng lực
- Sự quyết tâm của các nhà lãnh đạo.
- Phải có được sự ủng hộ của đại đa số quần chúng nhân dân.

Quá trình tổ chức thực thi chính sách kinh tế xã hội bao gồm 3 giai đoạn (ba bước):

- Giai đoạn chuẩn bị triển khai chính sách
- Giai đoạn chỉ đạo thực thi chính sách
- Giai đoạn kiểm tra.

CÂU HỎI ÔN TẬP

1. Tổ chức thực thi chính sách là gì? Nó có vị trí như thế nào trong cả quá trình chính sách?

2. Vì sao nói tổ chức thực thi chính sách kinh tế xã hội là một quá trình khó khăn, phức tạp? Quá trình này chịu ảnh hưởng của những yếu tố nào? Cho ví dụ thực tế.

3. Các điều kiện để thực thi chính sách là gì? Vì sao phải quan tâm tới các điều kiện này? Cho ví dụ thực tế.

4. Quá trình thực thi chính sách gồm những giai đoạn (những bước) nào?

5. Tóm tắt nội dung công việc từng giai đoạn.

6. Thử vận dụng các bước nói trên vào việc tổ chức thực thi một chính sách công cụ thể nào đó mà anh (chị) quan tâm.

Chương IV
PHÂN TÍCH CHÍNH SÁCH

I. TỔNG QUAN VỀ PHÂN TÍCH CHÍNH SÁCH KINH TẾ - XÃ HỘI

1. Khái niệm phân tích chính sách kinh tế - xã hội

Sản phẩm của phân tích chính sách là những lời khuyên hay những kiến nghị. Những lời khuyên về chính sách có thể đơn giản là khuyến cáo về hậu quả của một hành động chính sách: việc thực hiện mục tiêu A có thể sẽ dẫn đến hậu quả B, nhưng cũng có thể phức tạp hơn nhiều. Chẳng hạn, thực hiện mục tiêu A, bằng giải pháp chính sách B, sẽ đem lại lợi ích xã hội C và chi phí xã hội D, cũng như đem lại lợi ích ưu tiên cho nhóm xã hội E và chi phí không mong đợi cho nhóm xã hội F. Tuy nhiên không phải tất cả mọi lời khuyên liên quan đến chính sách đều là sản phẩm của phân tích chính sách. Sản phẩm của phân tích chính sách kinh tế - xã hội gắn liền với các quyết định của Nhà nước và cơ sở để đưa ra các lời khuyên là nhằm vào các mục tiêu xã hội.

Điều đó không có nghĩa là những nhà phân tích chính sách không làm việc cho các chủ thể kinh tế - xã hội ngoài Nhà nước. Các tổ chức và cá nhân cần nhà phân tích để có được những lời khuyên liên quan đến những chính sách có thể ảnh hưởng lên lợi ích của họ. Mặc dù vậy, phần lớn những nhà phân tích chính sách làm việc cho Nhà nước và các tổ chức phi lợi nhuận - những tổ chức tham gia vào quá trình chính sách.

Có nhiều quan niệm khác nhau về phân tích chính sách kinh tế - xã hội:

1. "Phân tích chính sách là việc phối hợp các phân tích riêng lẻ về hiệu lực và hiệu quả chính sách để đưa ra kết quả tổng hợp về chính sách"[1]. Ở đây, phân tích chính sách được gắn liền với quá trình đánh giá kết quả của chính sách.

2. " Phân tích chính sách là công cụ tổng hợp thông tin nhằm tạo ra các phương án cho quyết định chính sách, đồng thời cũng là công cụ để xác định thông tin cần thiết cho chính sách trong tương lai"[2].

3. " Phân tích chính sách là ngành khoa học xã hội ứng dụng, sử dụng một tập hợp các phương pháp điều tra và biện luận nhằm tạo ra và truyền đạt những thông tin liên quan đến chính sách có thể sử dụng được trong các quá trình chính trị để giải quyết những vấn đề chính sách"[3].

Với tính nghề nghiệp rất cao, phân tích chính sách được nhiều tác giả định nghĩa như là *quá trình xem xét, so sánh, đánh giá mục tiêu, nội dung và các ảnh hưởng của chính sách để đưa ra những lời khuyên (kiến nghị) về chính sách trên cơ sở lợi ích xã hội.*

Khi nghiên cứu quá trình quản lý Nhà nước, ta thấy quá trình đó được thực hiện thông qua nhiều biện pháp và công cụ, trong đó chính sách là một trong những công cụ quan trọng nhất. Chính sách là sản phẩm lao động sáng tạo của các nhà lãnh đạo trong bộ máy quản lý Nhà nước và các nhà phân tích chính sách. Sản phẩm đó được hình thành, đưa vào ứng dụng thông qua một tiến trình quản lý:

---

[1] SĐD [2]

[2] SĐD [59]

[3] SĐD [7]

hoạch định chính sách, ban hành chính sách, tổ chức bộ máy thực thi chính sách, chỉ đạo thực thi chính sách, kiểm tra việc thực hiện chính sách và điều chỉnh chính sách.

Trong thực tế, phân tích chính sách là hoạt động được tiến hành ở tất cả các giai đoạn của quá trình chính sách. Phân tích chính sách tạo cơ sở về mặt thông tin cho quyết định chính sách và tổ chức thực thi chính sách.

Khái niệm "phân tích chính sách" được sử dụng cách đây chưa lâu, khi mà nguồn tài nguyên ngày càng trở nên cạn kiệt nhưng nhiều nước trên thế giới vẫn duy trì được mức tăng trưởng cao và ổn định nhờ có những chiến lược phát triển phù hợp và những chính sách đúng đắn, kịp thời do Nhà nước đưa ra. Những chiến lược và chính sách đó đã được soạn thảo và thực hiện trên cơ sở nghiên cứu, phân tích một cách khoa học các yếu tố ảnh hưởng cũng như những tiềm năng chưa được khai thác. Từ những năm 1960, phân tích chính sách đã dần dần trở thành một lĩnh vực, một ngành khoa học trong khoa học hành chính và quản lý nhằm giúp cho các nhà lãnh đạo Nhà nước đưa ra được các quyết định chính sách tối ưu và tổ chức thực thi chính sách thành công, phục vụ trực tiếp cho quá trình quản lý Nhà nước.

2. Nhiệm vụ của phân tích chính sách

Nhằm mục đích nâng cao năng lực ra quyết định chính sách và năng lực chuyển hoá chính sách thành kết quả thực tế trong hoạt động quản lý Nhà nước, phân tích chính sách cần thực hiện được những nhiệm vụ cơ bản sau đây:

- Hình thành cơ sở lý luận và thực tiễn cho việc đề ra các chính sách để thực hiện những mục tiêu phát triển kinh tế - xã hội của đất nước như: nghiên cứu các quy luật của nền kinh tế thị trường, những

ưu điểm cũng như những nhược điểm của thị trường, những thành công và thất bại của Nhà nước trong việc phát huy những ưu điểm và khắc phục những nhược điểm của thị trường vv.

– Xem xét, đánh giá, so sánh các mục tiêu và giải pháp, công cụ chính sách nhằm lựa chọn phương án chính sách thích hợp cho sự can thiệp của Nhà nước vào quá trình phát triển kinh tế - xã hội.

– Đánh giá các ảnh hưởng trực tiếp hay gián tiếp của chính sách đến sự phát triển kinh tế - xã hội của đất nước, cũng như hoạt động của các chủ thể kinh tế - xã hội.

– Đề ra khuyến nghị để điều chỉnh, hoàn thiện và đổi mới các chính sách.

Như vậy, phân tích chính sách kinh tế - xã hội không phải là tranh luận triết lý về chính sách. Đó chính là việc sử dụng những nguyên tắc, phương pháp và kỹ thuật nghiệp vụ để phục vụ quá trình ra quyết định chính sách và nâng cao năng lực chuyển hoá chính sách ở đầu ra trong hoạt động quản lý của Nhà nước.

3. Phân tích chính sách và những nghề nghiệp có liên quan

Phân tích chính sách có gì khác biệt với những nghề nghiệp có liên quan? Câu trả lời sẽ cho ta thấy ngày nay, phân tích chính sách đã trở thành một nghề độc lập, giữ vai trò quan trọng đối với quản lý Nhà nước. Để phân biệt phân tích chính sách kinh tế - xã hội với những nghề khác, ta sẽ so sánh nó với một số nghề có mối quan hệ gần gũi như: nghiên cứu xã hội, nghiên cứu chính sách, lập kế hoạch truyền thống, nhà báo, quản lý hành chính Nhà nước (xem bảng 4.1). Mối quan tâm của chúng ta sẽ tập trung vào những tính chất: chức năng và nhiệm vụ, mối quan hệ với người sử dụng kết quả lao động, phong cách chung, hạn chế về thời gian và những nhược điểm cơ bản.

Bảng 4.1. **Phân tích chính sách trong triển vọng**

Nghề	Nhiệm vụ cơ bản	Người sử dụng	Phong cách chung	Hạn chế về thời gian	Nhược điểm cơ bản
1.Nghiên cứu cơ bản về xã hội	- Xây dựng lý thuyết về xã hội	- Những người nghiên cứu, học sinh	- Có phương pháp luận chính xác để xây dựng và kiểm chứng các lý thuyết, có xu hướng nhìn lại dĩ vãng	- Ít bị hạn chế thời gian từ bên ngoài	- Ít cung cấp được thông tin thích hợp cho những người ra quyết định
2 Nghiên cứu chính sách	- Dự báo ảnh hưởng của sự thay đổi chính sách do Nhà nước tiến hành	- Những người hoạt động trong lĩnh vực chính sách và những ngành có liên quan	- Áp dụng phương pháp luận vào các vấn đề chính sách, dự báo các hậu quả	- Có thể phải chịu sức ép về thời gian	- Khó khăn trong việc đưa những kết quả nghiên cứu vào hoạt động thực tiễn của Nhà nước
3 Lập kế hoạch truyền thống	- Xác định các mục tiêu và phương thức thực hiện mục tiêu	- Những người hoạt động trong các lĩnh vực có liên quan	- Hành động theo các chuẩn mực, quy tắc đã định sẵn, xác định mục tiêu và chỉ tiêu	- Ít có sự ép về thời gian vì làm việc với tương lai dài	- Các kế hoạch sẽ chỉ còn là mơ ước khi sự ổn định chính trị, xã hội không được đảm bảo
4 Quản lý hành chính Nhà nước	- Thực thi các chính sách của Nhà nước	- Công chúng	- Quản lý và hợp pháp	- Các quyết định thường nhật: các chu kỳ ngân sách	- Không có khả năng thoát khỏi chương trình đã định
5 Làm báo	- Hướng sự chú ý của dân chúng vào các vấn đề xã hội	- Công chúng	- Mô tả	- Phải chớp thời cơ để cập nhật các vấn đề thời sự	- Có hạn chế trong phân tích sâu sắc các vấn đề
6 Phân tích chính sách	- Đưa các phương án chính sách hợp lý để giải quyết các vấn đề mang tính xã hội.	- Những người ra quyết định trong bộ máy Nhà nước - Những người ra quyết định khác.	- Tổng hợp kết quả nghiên cứu lý luận và thực tế để đánh giá hậu quả của các phương án quyết định chính sách	- Chịu sức ép thời hạn phải ra quyết định của người sử dụng	- Thiếu cân đo chịu sự định hướng của người sử dụng và sức ép về thời gian.

Sự so sánh tập trung vào sự khác nhau giữa các nghề. Tuy vậy, qua phân tích có thể nhận thấy rằng trong những năm trở lại đây nghề nghiên cứu chính sách và lập kế hoạch ngày càng trở nên gần gũi với phân tích chính sách.

Cần có sự phan biệt giữa nghiên cứu chính sách và phân tích chính sách. Sức mạnh định hướng của những nhà ra quyết định chính sách và tính thực tiễn trong hoạt động là yếu tố cơ bản phân biệt hai hoạt động này. Những nhà nghiên cứu chính sách ít có mối quan hệ chặt chẽ với những người chịu trách nhiệm ra quyết định. Trong khi có một hoặc nhiều người ra quyết định có thể quan tâm đến công việc của họ, nhà nghiên cứu chính sách vẫn thường coi mình là những nhà nghiên cứu cơ bản chứ không phải là những người tham gia trực tiếp vào quá trình chính sách. Động lực chính trong công việc của họ là đạt được nguyên liệu và sự chú ý cho các chương trình nghiên cứu.

4. Phân tích chính sách - một nghề độc lập

Những nhà phân tích chính sách làm việc ở đâu ?

Chỉ khoảng 15 - 20 năm trước, phân tích chính sách hầu như còn chưa được coi là một nghề. Những người làm công tác phân tích chính sách vẫn tiếp tục giữ cương vị như những nhà kinh tế, lập kế hoạch, đánh giá chương trình, phân tích ngân sách, nghiên cứu các hoạt động, và các nhà thống kê. Những năm gần đây, phân tích chính sách đã trở thành một nghề độc lập. Là những cố vấn về chính sách, các nhà phân tích chính sách đã có mặt một cách phổ biến trong các cơ quan Nhà nước; nhiều người trong số họ đã được đào tạo chính quy trong chuyên ngành phân tích chính sách công. Cũng đã tồn tại tổ chức của các nhà phân tích chính sách như Hiệp hội phân tích chính sách công và quản lý.

Các nhà phân tích chính sách làm việc trong các cơ quan Nhà nước, các công ty tư vấn, các viện nghiên cứu, các tổ chức chính trị - xã hội và đoàn thể, các tổ chức kinh tế vì lợi nhuận và phi lợi nhuận. Chức năng, nhiệm vụ của các nhà phân tích chính sách phụ thuộc vào mối quan hệ của họ với những người sử dụng kết quả phân tích chính sách và vai trò của người sử dụng trong quá trình chính sách. Cũng từ đó mà tồn tại những kiểu phân tích chính sách khác nhau.

Ta hãy lấy ví dụ ở Mỹ: Tại Nhà trắng có thể tìm thấy những nhóm nhỏ các nhà phân tích nhưng có ảnh hưởng rất lớn lên chính sách của Chính phủ trong Hội đồng an ninh quốc gia hay Hội đồng chính sach đối nội. Những lời khuyên của họ liên quan đến mọi lĩnh vực chính trị, kinh tế, xã hội. Có sự phối hợp chặt chẽ hoạt động của các nhà phân tích chính sách trong các bộ phận điều hành. Văn phòng quản lý và ngân sách (The Office of Management and Budget - OMB) cũng như Hội đồng cố vấn kinh tế (the Council of Economic Advisors - CEA) giữ vai trò phối hợp trong Chính phủ trung ương. Các nhà phân tích chính sách của OMB chịu trách nhiệm dự báo chi phí của những sự thay đổi chính sách. Họ cũng tham gia vào việc đánh giá các chương trình quan trọng. Vai trò quan trọng của OMB trong xây dựng ngân sách tạo cho những nhà phân tích của nó lợi thế rất lớn trong mối quan hệ với các tổ chức khác của Chính phủ.

Hạ nghị viện Mỹ có hàng nghìn nhà phân tích làm việc ở những bộ phận khác nhau.

Trong những cơ quan của Chính phủ các nước thường có bộ phận phân tích chính sách báo cáo trực tiếp với thủ trưởng của cơ quan đó. Những bộ phận đó thường có tên là sự kết hợp của các thuật ngữ "chính sách", "lập kế hoạch", "quản lý", "đánh giá", "kinh tế", "ngân sách".Ví dụ, bộ phận phân tích chính sách của Bộ Năng lượng được gọi là "Văn phòng trợ lý chính sách và đánh giá" hay "Văn phòng chính sách, kế hoạch và phân tích".

Trong thực tế, nhiều khi phân tích chính sách được thực hiện bởi chính các nhà quản lý. Hậu quả là họ thường thiếu thời gian, kỹ năng và nguồn lực để thực hiện có kết quả cao phân tích chính sách. Tuy nhiên, vì có mối quan hệ trực tiếp với những người ra quyết định và có thể nhận thấy ngay được ảnh hưởng của những kiến nghị, những nhà phân tích " nghiệp dư " này nhiều khi vẫn có thể hài lòng với công việc của mình.

Ở nhiều quốc gia, khi các cơ quan Nhà nước không có đủ đội ngũ các nhà phân tích chính sách của mình, họ sẽ thuê dịch vụ tư vấn của các công ty tư vấn chính sách. Các cơ quan của chính quyền địa phương thường sử dụng những nhà tư vấn chính sách trong trường hợp đặc biệt như hoạch định chính sách mới, cải tổ bộ máy, đánh giá các chương trình lớn. Các cơ quan Nhà nước ở trung ương không chỉ sử dụng tư vấn chính sách trong những nghiên cứu đặc biệt mà cả trong những phân tích thường kỳ. Các viện nghiên cứu và các trường đại học cũng có thể cung cấp dịch vụ phân tích chính sách.

Nhiều nhà phân tích chính sách không chỉ làm việc cho các cơ quan Nhà nước. Họ còn cung cấp dịch vụ tư vấn chính sách cho các chủ thể kinh tế - xã hội khác. Các doanh nghiệp, hiệp hội nghề nghiệp, công đoàn... cần nhà phân tích chính sách công để đánh giá lợi ích và chi phí mong đợi trước những thay đổi chính sách của Nhà nước.

5. Những kiến thức cần thiết đối với nhà phân tích chính sách kinh tế - xã hội

Nhà phân tích chính sách cần những kiến thức gì để thành công trong nghề nghiệp của mình ?

Phân tích chính sách vừa là một khoa học, vừa là một nghệ thuật. Một nhà phân tích chính sách có năng lực phải có khả năng giải quyết các vấn đề mang tính quốc gia và quốc tế. Để kết hợp tính khoa học và nghệ thuật trong phân tích chính sách, cần đáp ứng được

năm nhóm yêu cầu cơ bản sau:

Thứ nhất, nhà phân tích phải thu thập, tổ chức và truyền đạt được thông tin trong điều kiện tiếp cận với người nắm nguồn dữ liệu và người cần thông tin đều khó khăn. Họ phải rất nhạy cảm để hiểu được thực chất của các vấn đề chính sách và tìm ra các giải pháp giải quyết vấn đề một cách nhanh chóng. Họ cũng phải có khả năng xác định (ít ra là định tính) lợi ích và chi phí của các phương án chính sách và làm cho người sử dụng bị thuyết phục bởi sự đánh giá của họ.

Thứ hai, nhà phân tích phải nhạy cảm để xác định được thời điểm phù hợp cho sự can thiệp bằng chính sách của Nhà nước. Ở các nước với nền kinh tế thị trường phát triển, câu trả lời mang tính lý thuyết là: Nhà nước sẽ phải can thiệp khi thị trường không có khả năng sử dụng nguồn lực và phân phối của cải của xã hội một cách có hiệu quả. Hình thức can thiệp của Nhà nước phải làm cho lợi ích xã hội thu được lớn hơn chi phí mà xã hội phải gánh chịu.

Thứ ba, nhà phân tích cần có kiến thức và kỹ năng cho phép dự đoán và đánh giá với độ tin cậy cao ảnh hưởng của các phương án chính sách. Kiến thức và kỹ năng trong các lĩnh vực kinh tế và thống kê là những yếu tố đầu tiên cần lĩnh hội được.

Thứ tư, nhà phân tích cần có hiểu biết sâu sắc về các hành vi chính trị và tổ chức để dự đoán được ảnh hưởng của các yếu tố này lên khả năng ứng dụng thành công các chính sách.

Thứ năm, nhà phân tích phải nắm chắc các nguyên tắc ứng xử và đạo đức để xây dựng được mối quan hệ hợp lý với người sử dụng các kiến nghị chính sách. Các nhà phân tích thường xuyên phải đối mặt với những tình trạng tiến thoái lưỡng nan, khi mà lợi ích cá nhân của người sử dụng kiến nghị chính sách mâu thuẫn với lợi ích xã hội.

6. Quan điểm phân tích chính sách kinh tế - xã hội

Các chính sách kinh tế - xã hội ra đời do nhu cầu, đòi hỏi thực tế từ cuộc sống, nhằm điều chỉnh những vấn đề phát sinh trong đời

sống xã hội. Mặt khác, chính sách lại là sản phẩm của các đường lối chính trị nhằm phục vụ cho lợi ích của những giai cấp nhất định.

Ở các nước tư bản khi phân tích một chính sách nào đó, các nhà phân tích thường đưa ra các câu hỏi: Chính sách đó do ai đưa ra (nhóm quyền lực nào)? Nhóm chính trị nào gây ảnh hưởng nhiều nhất đến chính sách? Ai được hưởng lợi, ai bị thiệt thòi do chính sách đó ?

Những câu hỏi trên được trả lời bằng lý thuyết "nhóm nòng cốt trong xã hội". Theo lý thuyết này, mọi chính sách kinh tế - xã hội đều được đưa ra từ các nhóm nòng cốt của xã hội. Nhóm nào mạnh hơn sẽ đưa ra được những chính sách có lợi cho nhóm mình.

Ví dụ, ở Thái Lan có rất nhiều nhóm quyền lực khác nhau gây ảnh hưởng đến các chính sách được đưa ra, trong đó nhóm quân sự là nhóm mạnh nhất, tạo được những lợi thế chính trị trên phương diện này.

Ở Mỹ, các chính sách đều chịu ảnh hưởng rất lớn của các nhóm quyền lực. Quốc hội Mỹ rất muốn đưa ra một đạo luật cấm dân chúng sử dụng vũ khí. Nhưng nhóm các nhà tư bản sản xuất vũ khí trong Quốc hội Mỹ rất mạnh cho nên đạo luật đó vẫn chưa ra đời. Chính phủ Mỹ cũng muốn ban hành chính sách bảo hiểm y tế nhưng trong quốc hội có những nhóm thế lực không ủng hộ chủ trương này. Vì vậy cho đến nay, Mỹ vẫn là một trong rất ít nước trên thế giới không có bảo hiểm quốc gia về y tế.

Đối với Việt Nam, quá trình hoạch định và tổ chức thực thi chính sách trong quản lý của Nhà nước là thống nhất, nhưng có sự phân công, phối hợp giữa các cơ quan quyền lực. Và vì có sự thống nhất cơ bản về lợi ích giữa các giai cấp, các tầng lớp nhân dân và các tổ chức chính trị đại diện cho họ, cơ chế hoạt động của Nhà nước là : Đảng lãnh đạo, Nhà nước quản lý, nhân dân làm chủ. Tuy vậy, vẫn có những mâu thuẫn xảy ra giữa các cơ quan hoạch định chính sách và thực thi chính sách.

Từ những nhận xét trên, có thể thấy rằng phân tích chính sách

là một lĩnh vực, một nhiệm vụ khó khăn phức tạp đòi hỏi những nhà phân tích phải có trình độ chuyên môn cao, kiến thức sâu rộng và đặc biệt là phải có bản lĩnh chính trị vững vàng.

Để quá trình phân tích chính sách đạt hiệu quả tốt, cần phải quán triệt những quan điểm cơ bản sau:

Quan điểm giai cấp. Phải xuất phát từ quan điểm giai cấp, trên cơ sở am hiểu và vận dụng đúng đường lối chính trị của Đảng, vì quyền lợi của nhân dân lao động,vì lợi ích chung và lâu dài của dân tộc. Phải biết phân tích, nhìn nhận và ủng hộ những chính sách hợp lý do Nhà nước đưa ra. Đấu tranh với những biểu hiện tiêu cực không thực hiện chính sách của Nhà nước chỉ vì lợi ích cá nhân, cục bộ.

Quan điểm lịch sử. Thể hiện ở thái độ biết tôn trọng quá khứ, biết phát huy và kế thừa những kinh nghiệm do lịch sử để lại. Mỗi chính sách đưa ra chỉ phát huy tác dụng trong hoàn cảnh lịch sử nhất định để rồi lại có những chính sách mới thay thế. Những đặc trưng của nền văn hoá mỗi nước cũng có ảnh hưởng sâu sắc đến các chính sách, đòi hỏi sự tiếp thu có chọn lọc kinh nghiệm của các nước khác trong việc thực hiện quá trình chính sách.

Khoảng thời gian đi vào hoạt động rồi hết hiệu lực, phải thay thế bằng một chính sách khác gọi là vòng đời của chính sách. Vòng đời của chính sách dài hay ngắn là tuỳ thuộc vào khả năng thích ứng của chính sách với sự phát triển tự nhiên của xã hội, đồng thời cũng phụ thuộc vào ý chí chủ quan của Nhà nước. Không nên duy trì một chính sách khi nó không còn phù hợp với điều kiện, hoàn cảnh mới bởi vì sử dụng một chính sách không phù hợp là đồng nghĩa với bảo thủ, trì trệ, lạc hậu trong quản lý Nhà nước.

Quan điểm cách mạng. Nhà phân tích chính sách luôn buộc phải đối diện và xử lý những xung đột giữa ba hệ giá trị: giá trị của sự phân tích khoa học; giá trị về sự trung thành và ý thức trách

nhiệm với chủ thể ra quyết định chính sách - những khách hàng của mình; giá trị của quan điểm và niềm tin của bản thân nhà phân tích về những vấn đề được xem xét trong xã hội. Đồng thời, hệ thống chính sách của chúng ta chưa phải đã có hiệu lực và hiệu quả cao. Bên cạnh những ưu điểm còn bộc lộ nhiều nhược điểm. Điều này đòi hỏi những nhà phân tích chính sách phải là những người biết nhìn nhận các vấn đề chính sách một cách đúng đắn, dám chỉ ra những hạn chế trong nội dung cũng như phương thức thực hiện chính sách, dám đối mặt với các thế lực bảo thủ, trì trệ trong xã hội cũng như trong các cơ quan quản lý Nhà nước. Nhà nước cũng cần xây dựng cơ chế đảm bảo cho những nhà phân tích chính sách có thể thực hiện tốt chức năng của mình. Đó là: (1) Xây dựng một Nhà nước ổn định, bền vững, một hệ thống chính trị dân chủ theo đuổi một hệ chính sách nhất quán, lâu dài, là đối tượng có thể quan sát được một cách rõ ràng thông qua phân tích khoa học, (2) Phải thiết lập được nền tảng pháp lý cho sự tồn tại của các chủ thể độc lập ngoài Nhà nước, mà dựa vào đó các nhà phân tích chính sách có thể đánh giá, phản biện và phê phán trực tiếp những hành động chính sách không hợp lý của Nhà nước.

Quan điểm hệ thống thể hiện ở một số điểm:

+ Phải phân tích mỗi chính sách trong mối quan hệ hữu cơ với các chính sách và các công cụ quản lý vĩ mô khác.

+ Mỗi chính sách có mục tiêu riêng của mình nhưng đều phải hướng vào việc thực hiện những mục tiêu chung của đất nước.

+ Chính sách là một hệ thống được tổ chức thực hiện từ trung ương đến địa phương, từ bộ ngành đến các đơn vị cơ sở. Những chính sách của địa phương phải phù hợp với chính sách của trung ương, chịu sự quản lý, hướng dẫn của trung ương.

Quan điểm thực tiễn, hữu dụng. Phân tích chính sách được tiến

hành nhằm thực hiện những mục đích rõ ràng. Thông qua phân tích chính sách phải rút ra được những thông tin hữu ích giúp các nhà lãnh đạo ra quyết định chính sách, cho các nhà hành chính vận dụng chính sách trong điều hành quản lý, các nhà hoạch định có thêm chất liệu để điều chỉnh, bổ sung, hoàn thiện chính sách nhằm không ngừng nâng cao chất lượng của chính sách và hiệu lực, hiệu quả quản lý Nhà nước. Phân tích chính sách còn nâng cao nhận thức của các chủ thể kinh tế - xã hội trong quá trình thực hiện chính sách.

7. Cơ sở thông tin của phân tích chính sách kinh tế - xã hội

Phân tích chính sách, về thực chất chính là quá trình thu thập, xử lý và phân tích thông tin. Người phân tích chính sách phải biết khai thác rất nhiều nguồn thông tin khác nhau, hiểu được tính chất, công dụng của các nguồn thông tin đó trong tiến trình chính sách.

Những nguồn thông tin quan trọng nhất bao gồm:

7.1. Theo nội dung của thông tin

- *Thông tin kinh tế - xã hội:* Là các số liệu phản ánh những diễn biến và thực trạng diễn ra trong đời sống kinh tế - xã hội, có ảnh hưởng trực tiếp hoặc gián tiếp tới tiến trình chính sách.

- *Thông tin chính trị:* Chính sách là sản phẩm của các đường lối chính trị nên những sự kiện, những diễn biến về chính trị có thể dẫn đến những thay đổi về chính sách.

- *Thông tin quy phạm:* Là hệ thống những văn bản pháp luật có hiệu lực đang điều chỉnh các mối quan hệ kinh tế - xã hội. Những văn bản đó là công cụ để thực hiện các chính sách và là cơ sở cho quá trình phân tích chính sách.

- *Thông tin khoa học, kỹ thuật và công nghệ.* Trong đó bao gồm cả những tiến bộ về khoa học chính sách v.v...

7.2. Theo mối quan hệ với hành động chính sách

- *Thông tin phản hồi:* Là những thông tin rất cần thiết cho quá trình phân tích ở giai đoạn thực thi và kiểm tra chính sách. Từ nguồn thông tin này, các nhà phân tích sẽ biết được thái độ của các chủ thể kinh tế - xã hội đối với chính sách đã ban hành, biết được uy tín của Chính phủ và các cơ quan quản lý Nhà nước khác, biết được tiến độ thực hiện chính sách và ảnh hưởng của nó. Trên cơ sở thông tin phản hồi, các nhà phân tích chính sách sẽ đưa ra các kiến nghị để các nhà quản lý, lãnh đạo và các nhà chính trị điều chỉnh, đổi mới chính sách cho phù hợp với điều kiện thực tế.

- *Thông tin dự báo:* Là chất liệu quan trọng trong phân tích nhằm hoạch định chính sách. Khai thác được nguồn thông tin này và biết xử lý nó có nghĩa là đã đi trước thời gian, tăng nhanh tốc độ phát triển, tạo được thế mạnh trong cạnh tranh và phát triển trong cơ chế thị trường.

7.3. Theo nguồn gốc xuất xứ của thông tin

- Thông tin bên trong
- Thông tin bên ngoài.

7.4. Theo kênh thu nhận

- Thông tin chính thức
- Thông tin không chính thức.

...

Thu thập, xử lý các nguồn thông tin phục vụ cho tiến trình chính sách nói chung và phân tích chính sách nói riêng là khâu rất quan trọng, quyết định chất lượng, hiệu quả của các chính sách. Trong khoa học chính sách, thông tin là chất liệu để phân tích, hoạch định chính sách. Để thực hiện được vai trò quan trọng đó, các dòng thông tin trong phân tích chính sách phải đảm bảo được các yêu cầu sau:

– Thông tin phải đầy đủ, nếu không đủ lượng thông tin thì quá trình phân tích, đánh giá sẽ méo mó, sai lệch, kết quả không đúng với thực tế.

– Thông tin phải chính xác, trung thực khách quan.

– Thông tin phải kịp thời (tính cập nhật của thông tin).Thông tin càng nhanh nhạy kịp thời thì hiệu quả sử dụng càng cao và ngược lại.

– Thông tin phải đảm bảo tính thiết thực. Phải biết lựa chọn những thông tin tối ưu, loại bỏ những thông tin không cần thiết, những thông tin nhiễu gây ảnh hưởng đến quá trình phân tích.

Bảo đảm những yêu cầu trên về thông tin là điều kiện quan trọng nhất giúp cho quá trình phân tích chính sách thành công.

II. QUÁ TRÌNH PHÂN TÍCH CHÍNH SÁCH

1. Các cách tiếp cận trong phân tích chính sách kinh tế - xã hội

Phụ thuộc vào mục tiêu của phân tích chính sách, có thể hình dung hai cách tiếp cận trong phân tích chính sách kinh tế - xã hội: (1) phân tích chính sách trên bình diện vĩ mô, và (2) phân tích chính sách trên bình diện vi mô.

1.1. Phân tích chính sách trên bình diện vĩ mô

Mục tiêu của phân tích chính sách trên bình diện vĩ mô là xem xét, đánh giá ảnh hưởng của chính sách lên tất cả các chủ thể kinh tế - xã hội và các mục tiêu phát triển kinh tế - xã hội của đất nước như tăng trưởng, ổn định, cơ cấu kinh tế hợp lý, công bằng, dân chủ, an toàn xã hội, tiến bộ xã hội và bảo đảm độc lập, chủ quyền của đất nước. Cách tiếp cận này thường được áp dụng trong quá trình phân tích các chính sách vĩ mô.

Với cách tiếp cận này, các chính sách được coi là một bộ phận của chiến lược phát triển và được đặt vào bối cảnh chung của đất

nước. Khuôn khổ của phân tích chính sách bao gồm ba bộ phận cấu thành có mối quan hệ chặt chẽ với nhau: chiến lược, bối cảnh và sự thực hiện (bảng 4.2). Nhiệm vụ cơ bản của phân tích chính sách là xác định và đánh giá mối quan hệ giữa các biến của ba bộ phận cấu thành ấy.

Bảng 4.2. **Ba bộ phận cấu thành của phân tích chính sách trên bình diện vĩ mô**

Chiến lược	Bối cảnh	Các chỉ tiêu thực hiện
Các mục tiêu: - Tăng trưởng cao - Ổn định - Thu nhập trên đầu người cao và công bằng - Giữ vững độc lập và chủ quyền quốc gia v v. . ***Các chính sách:*** - Chính sách tài chính - Chính sach tiền tệ - Chính sách thương mại - Chính sách đầu tư - Chính sách ngành và lĩnh vực - Các chính sách xã hội - Cải tổ hiến pháp v.v	***Quốc gia:*** *Các nguồn lực:* Lao động, vốn, công nghệ, thông tin, tài nguyên thiên nhiên, điều kiện địa lý *Những chủ thể trong trò chơi chính sách:* - Các hộ gia đình - Các tổ chức của Nhà nước - Các tổ chức ngoài Nhà nước Công đoàn, hiệp hội của chủ doanh nghiệp, các tôn giáo, các tổ chức xã hội, đoàn thể, nghề nghiệp v v. *Luật chơi.* - Các quy tắc chính thức - Các quy tắc phi chính thức: các hợp đồng, văn hoá, niềm tin tôn giáo, tư tưởng ***Quốc tế:*** - Các tổ chức quốc tế - Các hiệp ước quốc tế	***Kinh tế:*** - GDP - Những kết quả của bản kế toán thu nhập quốc dân - Giá cả (tiền lương, tỉ giá) - Lạm phát - Thất nghiệp v.v. ***Xã hội:*** - Phân phối thu nhập - Tỉ lệ sinh, tỉ lệ chết - Các chỉ tiêu dân trí v v... ***Chính trị:*** - Ổn định chính trị - Dân chủ chính trị ***Quốc tế:*** - Cán cân thanh toán - Tỉ giá hối đoái -Thuế quan, hạn ngạch

1.1.1. Xác định các bộ phận cấu thành của phân tích chính sách trên bình diện vĩ mô (bảng 4.2)

Phân tích chính sách trên bình diện vĩ mô bắt đầu bằng việc xác định ba bộ phận cấu thành: chiến lược, bối cảnh và các chỉ tiêu thực hiện.

a. Chiến lược

Chiến lược của đất nước bao gồm tổng thể các mục tiêu và các chính sách. Nhà phân tích chính sách trên bình diện vĩ mô có thể xác định được chiến lược của đất nước thông qua tuyên bố của Nhà nước cũng như hành động của các chủ thể Nhà nước và ngoài Nhà nước. Cần trả lời một số câu hỏi: Các mục tiêu của đất nước là gì? Những mục tiêu nào là mục tiêu ưu tiên? Các chính sách của Nhà nước là gì? Các chính sách đó liên hệ với nhau như thế nào? Các chính sach đó hướng sự tác động lên yếu tố nào của bối cảnh (context) quốc gia?

– *Các mục tiêu:* Nhà phân tích chính sách phải nhận thức được tính đa dạng của các mục tiêu chiến lược và thứ tự ưu tiên trong tập hợp các mục tiêu. Việc thực hiện các mục tiêu sẽ được đo lường thông qua các chỉ tiêu. Chẳng hạn, mục tiêu tăng trưởng được cụ thể hoá thông qua chỉ tiêu tăng trưởng của GDP, các chỉ tiêu của các bản kế toán thu nhập quốc dân: mục tiêu ổn định được thể hiện thông qua chỉ tiêu lạm phát, tỷ giá hối đoái, cán cân thanh toán, bội chi ngân sách, vv.

– *Các chính sách:* là những hành động của Nhà nước nhằm hướng tới mục tiêu chiến lược của đất nước. Phạm vi chính sách của Nhà nước rất rộng lớn, bao gồm các chính sách kinh tế, chính trị, xã hội. Các chính sách được quan tâm trước hết là các chính sách tác động lên quá trình tạo ra, huy động, phân bổ và sử dụng có hiệu quả các nguồn lực. Các chính sách có quan hệ chặt chẽ với các yếu tố của bối cảnh bởi vì mục tiêu hoạt động của các chính sách là nhằm thay đổi một hay nhiều đặc điểm của bối cảnh.

b. Bối cảnh

Bối cảnh bao gồm ba yếu tố là nguồn lực, những chủ thể kinh tế - xã hội (những người tham gia trò chơi) và "luật chơi" ảnh hưởng đến việc các chủ thể tồn tại như thế nào, họ phân bổ nguồn lực và phát triển ra sao. Bối cảnh cũng được xem xét theo hai hướng quốc gia và quốc tế (bảng 4.2).

– *Các nguồn lực:* như con người, vốn, tài nguyên và công nghệ hạn chế khả năng thực hiện mục tiêu của đất nước, ảnh hưởng lên tính khả thi của các chính sách và khả năng sáng tạo của các chủ thể kinh tế - xã hội. Sức mạnh của nguồn lực con người được thể hiện thông qua số người trong độ tuổi lao động có kiến thức, kỹ năng, kỹ sảo và có mong muốn được lao động. Nguồn nhân lực chịu ảnh hưởng của các yếu tố nhân chủng học, lựa chọn của các cá nhân và chính sách của Nhà nước. Nguồn vốn thể hiện thông qua khả năng đầu tư của các chủ thể kinh tế - xã hội và cũng được đo lường trong bản kế toán thu nhập quốc dân. Tài nguyên bao gồm khoáng sản, sinh vật, nước và vị trí địa lý của quốc gia. Cuối cùng, sự phát triển của công nghệ được thể hiện thông qua khả năng ứng dụng có hiệu quả các quy trình công nghệ và khả năng đổi mới.

– *Các chủ thể kinh tế - xã hội* bao gồm các hộ gia đình, các doanh nghiệp, các tổ chức trong và ngoài Nhà nước. Khả năng thực hiện mục tiêu của đất nước phụ thuộc trực tiếp vào việc các chủ thể trên thực hiện quá trình chuyển đổi các nguồn lực như thế nào. Các chính sách thường được xây dựng để tăng cường tính sáng tạo của các chủ thể.

– *Các luật chơi (các quy tắc)* chính thức và không chính thức cũng cần được phân tích kỹ càng vì không thể có trò chơi nếu không có luật chơi. Thông thường những người tham gia trò chơi cũng không hiểu thấu đáo luật chơi nhưng điều đó không có nghĩa là luật chơi

không quan trọng. Không hiểu luật chơi, những người đang tham gia trò chơi khó đưa ra chính sách của mình còn những người mới có thể không bắt đầu tham gia trò chơi được. Việc cải tổ hệ thống quy tắc luôn nằm ở vị trí trung tâm của các chiến lược mới. Tuy nhiên, hệ thống các quy tắc chính thức rất khó thay đổi vì đòi hỏi hành động phối hợp của cả ba loại cơ quan lập pháp, hành pháp và tư pháp. Hệ thống các quy tắc phi chính thức, một cản trở lớn đối với quá trình đổi mới chính sách cũng rất khó thay đổi vì có quán tính lớn do sức ỳ của các chủ thể.

Môi trường quốc tế:

Thành công trong việc thực hiện các mục tiêu chiến lược không chỉ phụ thuộc vào các chính sách và bối cảnh quốc gia mà còn phụ thuộc rất nhiều vào môi trường quốc tế. Các doanh nghiệp hoạt động trong khuôn khổ các quy tắc và chính sách quốc gia phải cạnh tranh với các doanh nghiệp của các hệ thống kinh tế khác, với những quy tắc và chính sách khác. Để giải quyết mâu thuẫn do sự khác biệt giữa các tổ chức và để phát triển mối quan hệ hợp tác, các Nhà nước đã sử dụng các tổ chức quốc tế nhằm thiết lập các quy tắc chung.

Phân tích chính sách trên bình diện vĩ mô đòi hỏi các nhà phân tích không phải chỉ có kiến thức sâu rộng về hệ thống kinh tế, chính trị, xã hội quốc gia và các chính sách đối ngoại mà còn phải hiểu được cơ cấu và bản chất của các lực lượng bên ngoài có ảnh hưởng đến những cơ hội và chính sách của đất nước.

c. Các chỉ tiêu

Các chỉ tiêu được xây dựng nhằm đo lường khả năng thực hiện mục tiêu của các chính sách. Có bốn nhóm chỉ tiêu quan trọng: kinh tế, xã hội, chính trị, và quốc tế

1.1.2. Đánh giá chính sách

Các chính sách mới hoạt động là để thay đổi những yếu tố nhất

định của bối cảnh nhưng ngược lại, bối cảnh lại gây cản trở đối với các chính sách mới và chịu ảnh hưởng nặng nề của các chính sách cũ. Việc đánh giá chính sách trên bình diện vĩ mô đòi hỏi phải xem xét kỹ lưỡng mối quan hệ giữa các chính sách và sự phát triển của đất nước. Tiêu chuẩn để đánh giá chính là các mục tiêu chiến lược, kết quả thực hiện trong quá khứ và kết quả của các quốc gia khác có điều kiện tương đồng. Trong quá trình đánh giá cần chú ý một số điểm sau đây:

Thứ nhất, các chính sach kinh tế phải có ảnh hưởng tích cực lên quá trình tạo ra, huy động, phân bổ và sử dụng có hiệu quả các nguồn lực. Những câu hỏi có ích có thể đặt ra là:

- Chính sách ảnh hưởng lên việc huy động nguồn lực như thế nào?

- Chính sách ảnh hưởng lên việc phân bổ nguồn lực giữa các ngành và lĩnh vực như thế nào?

- Chính sách ảnh hưởng lên hiệu quả phân bổ nguồn lực trong các doanh nghiệp như thế nào?

Thứ hai, trong khi chính sách cố gắng thay đổi tất cả các yếu tố của bối cảnh thì ngược lại, tính năng động của thay đổi chính sách lại chịu ảnh hưởng nặng nề của kênh trong đó chính sách hoạt động. Những chính sách mang tính bảo thủ, hoạt động thông qua những chủ thể trò chơi đang tồn tại và không làm thay đổi luật chơi có thể sẽ khuyến khích việc đạt được mục tiêu nhưng không thúc đẩy sự thay đổi. Ngược lại, những chính sách cấp tiến, có ý định dẹp bỏ những chủ thể cũ, tạo nên những chủ thể mới và những luật chơi mới có khả năng làm thay đổi con đường phát triển của đất nước. Những chính sách đó có vẻ khó thành công và nếu có thành công thì cũng đòi hỏi rất nhiều cố gắng và nhiều thời gian. Nhà phân tích chính sách cần xác định tập hợp các chính sách bảo thủ và cấp tiến, đánh giá mối quan hệ giữa chúng và lựa chọn thời gian phù hợp để có thể đưa

chúng vào thực tế. Những câu hỏi cần đặt ra là:

- Chính sách có đem lại lợi ích cho các chủ thể đang tồn tại ?

- Chính sách có đòi hỏi tạo ra các chủ thể tham gia trò chơi mới?

- Chính sách có đòi hỏi thay đổi các quy tắc của trò chơi?

- Đất nước có đủ năng lực tổ chức và luật chơi để đưa chính sách vào thực tế?

Thứ ba, tồn tại mối quan hệ phụ thuộc lẫn nhau giữa các yếu tố của hệ thống quốc gia. Một chính sách đem lại hiệu quả là nhờ các chính sách khác được áp dụng đã làm thay đổi dần dần các tổ chức, các quy tắc chính thức và không chính thức.

1.1.3. Công cụ của phân tích chính sách trên bình diện vĩ mô

- Ma trận kế toán xã hội (Social Accounting Matrix - SAM), với các mô hình kinh tế vĩ mô.

- Kế toán quốc gia với cách tiếp cận chi phí, tiếp cận thu nhập, tiếp cận về giá trị gia tăng.

- Các cuộc thăm dò, điều tra xã hội học.

Phân tích chính sách trên bình diện vĩ mô giúp các nhà lãnh đạo và quản lý đánh giá khái quát mức độ đạt được (dự báo hoặc thực tế) của mục tiêu đã đề ra, hiệu lực và hiệu quả kinh tế - xã hội của chính sách, đảm bảo các chính sách được xây dựng sẽ đem lại lợi ích cho toàn thể xã hội.

1.2. Phân tích chính sách trên bình diện vi mô

Mục tiêu của phân tích chính sách trên bình diện vi mô là xem xét, đánh giá ảnh hưởng của chính sách lên hoạt động của những chủ thể kinh tế - xã hội cụ thể. Cách tiếp cận này thường được áp dụng trong quá trình phân tích các chính sách vi mô như chính sách dân số kế hoạch hoá gia đình, chính sách giáo dục và đào tạo, chính sách cổ

phần hoá các doanh nghiệp Nhà nước vv.

Mỗi chính sách có phạm vi tác động rộng hẹp khác nhau, mạnh yếu khác nhau, cho nên khi thực hiện chính sách phải căn cứ vào ảnh hưởng của chính sách lên những đối tượng cụ thể để đánh giá, phân tích hiệu lực và hiệu quả của chính sách. Thực ra, khi hoạch định chính sách, người ta đã ngầm khẳng định đối tượng của chính sách bao gồm những người, những tổ chức sẽ thu được lợi ích hoặc bị hại vì chính sách. Nhưng đó mới chỉ là các đối tượng chịu tác động trực tiếp của chính sách. Theo phản ứng dây chuyền, chính sách còn có những tác động gián tiếp, kéo theo không ít các đối tượng khác mà các nhà quản lý chính sách không thể không quan tâm đến. Chẳng hạn, Nhà nước thực hiện chính sách phát triển ngành du lịch. Với chính sách như vậy, đối tượng được hưởng lợi trực tiếp phải kể đến là:

- Các tổ chức, đơn vị, cá nhân kinh doanh dịch vụ du lịch trong nước và nước ngoài.
- Các khách du lịch trong và ngoài nước.

Các đối tượng được hưởng lợi gián tiếp từ chính sách phát triển du lịch là:

- Các nhà hàng,
- Các vùng có di tích, danh lam thắng cảnh,
- Các dịch vụ vận tải,
- Các cửa hàng bán đồ lưu niệm,
- Các dịch vụ lưu trú, chữa bệnh,
- Các dịch vụ bưu chính viễn thông,
- Các cửa khẩu thu lệ phí xuất nhập cảnh,
- Ngân sách Nhà nước,
- Các hoạt động xây dựng công trình,
- Các trung tâm ngoại ngữ...

Các đối tượng vừa hưởng lợi, vừa chịu phiền hà do chính sách là:

- Các cơ quan an ninh, nội chính.
- Ngành văn hoá...

Các đối tượng có thể lợi dụng chính sách để gây rối và phá hoại:

- Các hoạt động gián điệp.
- Các tội phạm quốc tế lẩn trốn...
- Các hoạt động buôn bán phi pháp: mại dâm, ma tuý, vũ khí...

Các đối tượng bị hạn chế, thiệt thòi do chính sách có thể là:

- Các rạp chiếu bóng.
- Các lớp học văn hoá tập trung...

Việc phân tích chính sách theo quan điểm này là hết sức quan trọng để có thể khẳng định chính xác một chính sách đưa ra thực hiện là đúng hay sai trên quan điểm lợi ích của các chủ thể.

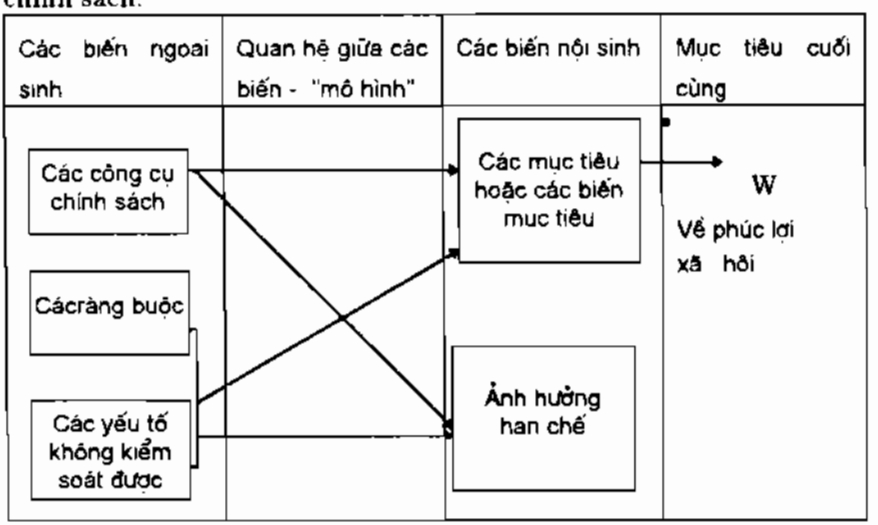
2. Cấu trúc phân tích chính sách

Chúng ta sẽ trả lời câu hỏi: Những nội dung nào cần được làm sáng tỏ trong phân tích chính sách?

Cấu trúc phân tích chính sách trong cuốn sách này tuân thủ cách tiếp cận của Tinbergen được nêu ra lần đầu tiên trong cuốn "Lý thuyết về chính sách kinh tế" (1956) và cho đến nay vẫn được thừa nhận rộng rãi. Theo cách tiếp cận này thì mục đích của Nhà nước là tối đa hoá phúc lợi xã hội và chọn "các biến mục tiêu" để thể hiện những điều cần đạt được (ví dụ thu nhập trên đầu người, tỷ lệ trẻ em tốt nghiệp các cấp học, số giáo viên/1000 học sinh v.v.) khi theo đuổi mục tiêu này. Nhiệm vụ của phân tích chính sách là lựa chọn "những công cụ" tốt nhất để đạt được các biến mục tiêu đã chọn với : (1) "những giới hạn ràng buộc" (ví dụ như ngân sách của Nhà nước hay khả năng của bộ máy hành chính), (2) sự tồn tại của một số "yếu tố

mà người ra chính sách không kiểm soát được" (ví dụ vị trí địa lý), và (3) "các ảnh hưởng hạn chế" mà nếu chúng gây bất lợi rõ ràng thì phải được hạn chế tới mức thấp nhất.

Các bộ phận của cấu trúc Tinbergen được minh hoạ trong sơ đồ 4.1. Đây là cách tiếp cận "mục tiêu - hạn chế - công cụ" của phân tích chính sách.



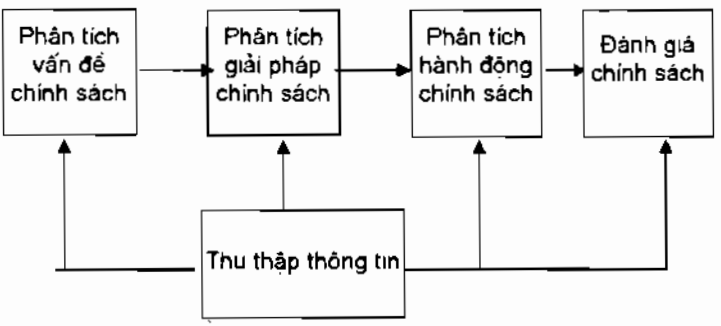
Sơ đồ 4.1. **Cấu trúc phân tích chính sách của Tinbergen**

3. Quá trình phân tích chính sách

Chúng ta sẽ trả lời câu hỏi: Cần phải có kế hoạch và thực hiện phân tích chính sách như thế nào?

Để phù hợp với mục tiêu nghiên cứu ở các chương trước, trong phần này chúng ta sẽ chỉ xem xét quá trình phân tích chính sách kinh tế - xã hội theo mô hình hợp lý. Mục tiêu của phân tích chính sách theo mô hình này là đưa ra được những kiến nghị về phương án chính sách tối ưu và những kiến nghị đổi mới quá trình tổ chức thực thi chính sách.

Phân tích chính sách được coi là quá trình đưa ra những lời khuyên hữu ích cho quá trình hoạch định và tổ chức thực thi chính sách, bao gồm những công việc cơ bản sau: (sơ đồ 4.2.)



Sơ đồ 4.2. **Quá trình phân tích chính sách**

Giai đoạn 1: Phân tích vấn đề chính sách

1. Nhận thức vấn đề

a. Tiếp thu vấn đề từ những người sử dụng kết quả phân tích: đánh giá triệu chứng của vấn đề.

b. Giới hạn vấn đề: xác định nguyên nhân của vấn đề.

c. Mô hình hoá vấn đề: xác định mối quan hệ giữa các yếu tố của vấn đề.

2. Lựa chọn và giải thích các mục tiêu và các hạn chế chính sách.

Giai đoạn 2: Phân tích giải pháp chính sách.

3. Lựa chọn chỉ tiêu đánh giá.

4. Xác định phương pháp phân tích để lựa chọn phương án chính sách tối ưu.

5. Xây dựng các phương án chính sách.

6. Lựa chọn phương án chính sách tối ưu thông qua việc đánh giá, so sánh các phương án chính sách trên cơ sở những chỉ tiêu đánh giá.

7. Đưa ra lời khuyên về các hành động chính sách.

*Giai đoạn 3: **Phân tích hành động chính sách***

8. Phân tích các hình thức tổ chức được xây dựng để đưa chính sách vào thực tế.

9. Phân tích tình hình chỉ đạo thực thi chính sách.

*Giai đoạn 4: **Đánh giá chính sách***

10. Phân tích ảnh hưởng của chính sách và hiệu lực, hiệu quả của chính sách.

11. Đề ra các kiến nghị điều chỉnh chính sách hoặc đổi mới chính sách cho chu kỳ chính sách sau.

Mô hình này là hợp lý bởi vì hoạt động phân tích được tiến hành dựa theo các bước của quá trình chính sách, nhờ đó mà lựa chọn được các phương tiện hữu hiệu nhất để đạt mục tiêu chính sách. Mô hình hợp lý bắt nguồn từ chủ nghĩa hợp lý và tiến bộ, dựa trên niềm tin rằng các vấn đề xã hội cần phải được giải quyết theo phương thức khoa học hay hợp lý. Theo mô hình này các nhà phân tích chính sách hoạt động trong đội ngũ những nhà hoạch định chính sách và sau đó là những người tổ chức thực thi chính sách. Họ tìm ra phương án chính sách tối ưu để các nhà lãnh đạo ra quyết định chính sách và giúp các nhà tổ chức thực thi chính sách hoàn thiện phương pháp quản lý của mình.

Có nhiều nội dung của quá trình phân tích chính sách đã được trình bày ở hai chương trước. Để tránh trùng lắp chúng tôi sẽ chỉ xem xét những yếu tố chưa được phân tích mà thôi.

3.1. Phân tích vấn đề chính sách

Phân tích vấn đề chính sách bao gồm hai bước chính: (1) Nhận thức vấn đề - đánh giá các hoàn cảnh, tình thế được người sử dụng kết quả phân tích quan tâm; xác định nguyên nhân của vấn đề và hình dung mối quan hệ giữa vấn đề được quan tâm với các biến chính sách, (2) lựa chọn và giải thích các mục tiêu và hạn chế chính sách

3.1.1. Nhận thức vấn đề

Bước này lại bao gồm những nội dung: (a) đánh giá triệu chứng, (b) xác định nguyên nhân, và (c) mô hình hoá vấn đề.

a. Đánh giá triệu chứng

Những người sử dụng kiến nghị chính sách thường chỉ hình dung vấn đề như những điều kiện không thuận lợi hay những triệu chứng chứ không phải là những nguyên nhân tạo ra vấn đề. Nhiệm vụ của nhà phân tích là đánh giá các triệu chứng và giải thích được nguyên nhân của những triệu chứng đó.

Theo nghĩa hẹp, đánh giá triệu chứng là xác định các dữ liệu nhằm thể hiện triệu chứng một cách định lượng. Ví dụ, nếu như người sử dụng quan tâm đến sự thất học của trẻ em miền núi thì nhà phân tích phải cố gắng xác định số trẻ em không được đến trường trên tổng số trẻ em đến tuổi đi học, số lượng và tỷ lệ học sinh bỏ học hàng năm, số năm theo học trên đầu trẻ em, vv. Những triệu chứng này thường là ảnh hưởng trực tiếp của vấn đề. Theo nghĩa rộng, nhà phân tích cần phải tìm hiểu ý kiến của quần chúng đối với vấn đề và những chính sách đã tồn tại có liên quan với vấn đề đó.

Đánh giá triệu chứng tạo cơ sở thông tin thực nghiệm cho quá trình phân tích vấn đề chính sách. Nó khẳng định tầm quan trọng, tính cấp thiết của vấn đề. Tuy vậy đánh giá triệu chứng không thể cung cấp cơ sở đầy đủ cho quá trình phân tích. Cần phải xác định

được mối quan hệ giữa các triệu chứng với các yếu tố tạo nên triệu chứng đó.

b. Xác định nguyên nhân của vấn đề

Việc quan trọng nhất ở đây là giải thích được nguyên nhân của vấn đề, xác định ảnh hưởng của vấn đề đối với xã hội nói chung và từng chủ thể kinh tê - xã hội nói riêng. Phải quyết định xem có cần sự can thiệp bằng chính sách đối với vấn đề đó hay không.

Quay lại ví dụ trên, tình trạng thất học của trẻ em miền núi có thể được giải thích bởi một số nguyên nhân:

- Sự thiếu hiểu biết về vai trò giáo dục của những nhà lãnh đạo địa phương và cha mẹ học sinh (C_1)
- Thiếu quan tâm của địa phương (C_2)
- Ngân sách hạn hẹp (C_3)
- Thiếu điều kiện cho dạy và học (C_4)
- Trường lớp xa nhà (C_5)
- Sự yếu kém của kinh tế địa phương (C_6)
- Sự đói nghèo của cha mẹ học sinh (C_7)
- Trẻ em phải ở nhà phụ giúp cha mẹ (C_8)
- Trẻ em không có đủ điều kiện đến trường (C_9)
- Có ít cơ hội cho những người có học vấn (C_{10})

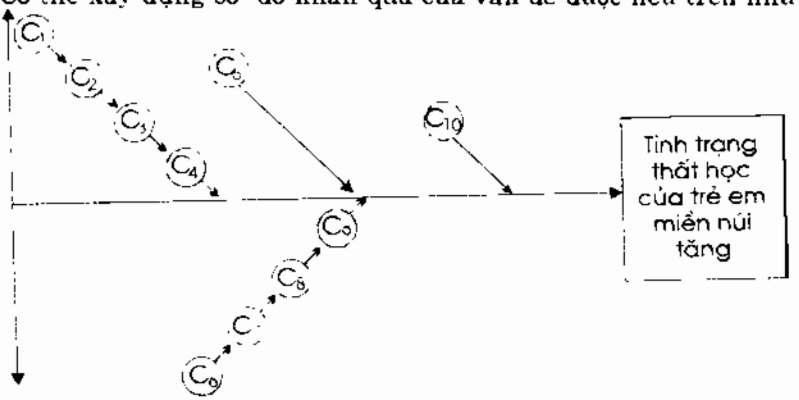
Ảnh hưởng của vấn đề là rất nghiêm trọng: thất học làm tăng khả năng đói nghèo của những trẻ em bỏ học trong tương lai, Nhà nước tiếp tục phải chi ngân sách cho xoá đói giảm nghèo, quá trình công nghiệp hoá, hiện đại hoá bị kìm hãm.

c. Mô hình hoá vấn đề.

Ở đây nhà phân tích cố gắng xác định mối quan hệ nhân quả giữa các yếu tố của vấn đề đang được quan tâm từ đó mà xác định

các biến số có thể tác động được bằng chính sách để giải quyết vấn đề. Các biểu đồ thống kê (lưu đồ, sơ đồ nhân quả, biểu đồ cột, biểu đồ Pareto, phân lớp...) là những công cụ rất có hiệu quả.

Có thể xây dựng sơ đồ nhân quả của vấn đề được nêu trên như sau:



Mô hình hoá vấn đề sẽ gợi ý cho nhà phân tích những khả năng của can thiệp chính sách nhằm giải quyết vấn đề.

3.1.2. Lựa chọn, giải thích các mục tiêu và giới hạn chính sách

Xác định mục tiêu thường được coi là một trong những giai đoạn khó khăn nhất của phân tích chính sách bởi vì các mục tiêu thường rất đa dạng, có thể không rõ ràng và mâu thuẫn với nhau. Có hai lời khuyên cho những nhà phân tích chính sách: (a) coi các mục tiêu vừa là đầu vào, vừa là đầu ra của phân tích chính sách, hay nói cách khác, coi sự đa dạng, không rõ ràng và tính mâu thuẫn của các mục tiêu như là đối tượng của phân tích chính sách, và (b) phân biệt sự khác nhau giữa mục tiêu và phương thức thực hiện mục tiêu của chính sách.

a. Tính không rõ ràng của mục tiêu

Một số nhà phân tích chính sách luôn tìm cách để nhận được từ người sử dụng kết quả phân tích của mình thông tin về mục tiêu của

chính sách ngay từ ban đầu của quá trình phân tích. Đây là một việc không nên làm vì hai lý do: Thứ nhất, người sử dụng có thể không hình dung được những mục tiêu hợp lý của chính sách. Và ngay cả khi người sử dụng đã quyết định những mục tiêu cho chính sách, họ cũng thường không có khả năng xác định mối quan hệ hợp lý giữa các mục tiêu đó. Thứ hai, khách hàng có thể đã có mục tiêu nhưng không muốn tiết lộ chúng cho nhà phân tích.

Những mục tiêu của chính sách kinh tế - xã hội thường được phân tích theo những mối quan hệ sau:

- Mục tiêu kinh tế và mục tiêu xã hội
- Mục tiêu tổng quát và mục tiêu công cụ.
- Mục tiêu ngắn hạn và mục tiêu dài hạn.

Mục tiêu kinh tế được đo bằng lợi ích kinh tế mà một chính sách có thể đem lại cho sự phát triển của đất nước hay các chủ thể kinh tế - xã hội.

Mục tiêu xã hội được thể hiện qua các chỉ tiêu công bằng xã hội, tôn trọng phẩm giá của con người, cải tạo mối quan hệ giữa các giai cấp, tầng lớp xã hội, nâng cao nhận thức xã hội và tính năng động sáng tạo của họ.

Mục tiêu tổng quát (trọng yếu) của chính sách là các giá trị (như tính hiệu quả và công bằng) mà xã hội cần phải đạt được để đảm bảo sự tồn tại và phát triển của mình.

Mục tiêu công cụ là những điều kiện cần đạt được để thực hiện mục tiêu tổng quát của chính sách. Những mục tiêu công cụ điển hình của chính sách là điều kiện khả thi về mặt chính trị, cơ sở hạ tầng của nền kinh tế, năng lực của nền hành chính, trình độ của cán bộ quản lý Nhà nước và khả năng của ngân sách.

Các mục tiêu công cụ thường được thể hiện như là những ràng buộc đối với chính sách. Như vậy *ràng buộc đối với chính sách* là

những mục tiêu bắt buộc phải thực hiện nếu như muốn cho chính sách thành công. Và trong tập hợp các ràng buộc của chính sách phải bao gồm tất cả các yếu tố cần thiết để đảm bảo cho chính sách được thực hiện có kết quả trong thực tế.

b. Sự khác nhau giữa mục tiêu và phương thức thực hiện mục tiêu của chính sách.

Có lẽ sự lẫn lộn về ngữ nghĩa trong phân tích chính sách thường hay xảy ra nhất khi phân biệt mục tiêu của chính sách (những giá trị cần đạt được) với phương thức thực hiện mục tiêu của chính sách (những giải pháp và công cụ của chính sách). Sở dĩ có sự lẫn lộn này là vì trong ngôn ngữ thương nhật, phương thức cần thực hiện để đạt được mục tiêu của chính sách (tập hợp cụ thể những hành động) thường được thể hiện như là những mục tiêu. Ở ví dụ trên khi nói: "Mục tiêu năm 2000 là giảm số hộ nghèo đói ở miền núi xuống còn 14 %" là nhầm lẫn với mục tiêu giảm mức độ thất học của trẻ em miền núi. Giảm đói nghèo là phương thức để thực hiện mục tiêu. Sự nhầm lẫn kể trên có thể làm chệch hướng những nhà phân tích chính sách ít kinh nghiệm. Các mục tiêu phải là hệ tiêu chuẩn để đánh giá các phương án chính sách, vậy nếu giải pháp chính sách được thể hiện như là các mục tiêu thì lấy gì để đánh giá chúng. Để khắc phục sự nhầm lẫn trên cần phân biệt rõ ràng mục tiêu và giải pháp chính sách. Ở đây lời khuyên cho những nhà phân tích chính sách là: bắt đầu từ những mục tiêu càng chung, càng trừu tượng càng tốt và các phương án giải pháp chính sách càng cụ thể càng tốt. Phương pháp phân tích cây mục tiêu sẽ rất có ích trong trường hợp này. Đồng thời cũng cần nhớ rằng mục tiêu là những tiêu chí cuối cùng, phản ánh các giá trị kinh tế, xã hội, tinh thần cần đạt tới, còn các chính sách là những phương pháp cụ thể để đạt mục tiêu. Các chính sách chỉ thích hợp nếu đạt được tập hợp các mục tiêu.

Quá trình phân tích mục tiêu của chính sách được tiến hành như sau:

1. Xác định các phương án mục tiêu của chính sách trên cơ sở nhận thức vấn đề và quán triệt đường lối phát triển của đất nước.

2. Xem xét và đánh giá mối quan hệ giữa các mục tiêu của chính sách với sự ràng buộc của các nguồn lực.

3. Lựa chọn và kiến nghị những mục tiêu ưu tiên của chính sách cho giai đoạn kế hoạch.

Cần quyết định những mục tiêu phù hợp cho chính sách trước khi đề cập đến các giải pháp một cách có hệ thống.

3.2. Phân tích giải pháp chính sách

Phân tích giải pháp được tiến hành theo năm bước: (1) lựa chọn chỉ tiêu đánh giá, (2) xác định các phương án chính sách, (3) lựa chọn phương pháp đánh giá các phương án chính sách, (4) đánh giá các phương án chính sách, và (5) nêu kiến nghị chính sách.

3.2.1. Lựa chọn chỉ tiêu đánh giá: chuyển đổi các mục tiêu thành các chỉ tiêu và các giới hạn

Để đánh giá các phương án chính sách nhằm lựa chọn phương án chính sách tối ưu cần chuyển đổi các mục tiêu tổng quát của chính sách thành các chỉ tiêu cụ thể. Ví dụ, mục tiêu của chính sách cổ phần hoá các doanh nghiệp Nhà nước có thể được thể hiện thông qua các chỉ tiêu cụ thể là: tăng vốn, tăng số lao động làm việc tại công ty, tăng trình độ công nghệ, quản trị doanh nghiệp tốt hơn, tăng doanh thu, tăng lợi nhuận, tỷ suất lợi nhuận trên vốn sở hữu, tăng thu ngân sách Nhà nước, tăng thu nhập của người lao động, tốc độ và tính khả thi của cổ phần hoá.

Các chỉ tiêu đánh giá chính sách rất đa dạng do tầm ảnh hưởng

của các chính sách thường rất rộng lớn. Những chỉ tiêu này có thể mang tính định lượng hoặc định tính; có thể dễ đo lường hoặc không; có thể chuyển đổi sang cùng một hệ đo lường hoặc không. Một hệ thống chỉ tiêu tốt tạo cơ sở cho việc lựa chọn phương án chính sách tối ưu và đo lường những thành công trong quá trình hướng tới mục tiêu của chính sách. vì vậy khi xây dựng các chỉ tiêu đánh giá cần chú ý tới một số yêu cầu:

- Số lượng các chỉ tiêu đánh giá cần được hạn chế ở mức tối thiểu, chọn những chỉ tiêu phản ánh cơ bản nhất tính chất và nội dung của mục tiêu.

- Hệ thống các chỉ tiêu cần thể hiện được khả năng thực hiện mục tiêu của chính sách.

- Hệ thống các chỉ tiêu cần phản ánh được mức độ tác động của những ảnh hưởng quan trọng của chính sách.

- Cần cố gắng lượng hoá các chỉ tiêu đánh giá chính sách tuy khó tránh khỏi các chỉ tiêu định tính do sự có mặt của các mục tiêu xã hội.

3.2.2. Xác định các phương án chính sách

Xác định các phương án chính sách là hoạt động mang tính sáng tạo cao của quá trình phân tích chính sách. Các phương án của chính sách có thể được phát triển từ những nguồn sau: (1) những chính sách đã tồn tại, (2) những giải pháp chính sách mang tính lý thuyết, (3) những đề xuất chính sách của các nhà khoa học và những nhà hoạt động thực tiễn.

Những chính sách đang tồn tại cần được xem xét và đánh giá một cách kỹ lưỡng bởi vì các chính sách sẽ được sử dụng cho tương lai thường ít khi là những chính sách hoàn toàn mới. Thông thường các chính sách được điều chỉnh, hoàn thiện, đổi mới cho phù hợp với những điều kiện kinh tế - xã hội luôn biến động không ngừng. Việc sử dụng những công cụ truyền thống cho phép tiết kiệm nguồn lực và

không tạo ra những biến động lớn trong hệ thống mà ở đó chính sách phát huy tác dụng.

Do những đặc trưng về mặt kỹ thuật, thể chế, chính trị, lịch sử của vấn đề cần giải quyết, các giải pháp chính sách mang tính lý thuyết ít có khả năng ứng dụng trực tiếp trong thực tế nhưng sẽ cung cấp cho nhà phân tích khuôn khổ ban đầu để đến với các phương án chính sách phù hợp hơn. Chẳng hạn sẽ là tự nhiên nếu khi phải đối mặt với vấn đề khai thác quá mức tài nguyên, nhà phân tích tìm hiểu các giải pháp mang tính lý thuyết như giao quyền sử dụng tài nguyên cho những chủ thể nhất định, sử dụng các loại phí tài nguyên, hạn chế số tổ chức được quyền khai thác tài nguyên v.v...

Đề xuất chính sách của các nhà khoa học và những nhà hoạt động thực tiễn cần được đặc biệt quan tâm vì đó chính là những gợi ý rất quan trọng cho nhà phân tích. Tuy nhiên cũng cần nhận thấy rằng, do xuất phát từ những người có quan điểm khác nhau, đại diện cho lợi ích của những nhóm xã hội khác nhau, các đề xuất chính sách có thể rất đa dạng, nhiều khi có nội dung trái ngược nhau. Ví dụ đối với chính sách tỷ giá, có quan điểm cho rằng cần duy trì tỷ giá ổn định để không gây biến động trong nền kinh tế, nhưng lại có quan điểm cho rằng nên để tỷ giá dao động theo quy luật cung- cầu của thị trường.

Trong quá trình xác định các phương án chính sách, nhà phân tích cần chú ý tới một số điểm sau:

Thứ nhất, không nên hy vọng sẽ tìm thấy một giải pháp chính sách hoàn hảo. Phân tích chính sách thường phải đương đầu với những vấn đề mang tính tổng hợp, đa mục tiêu. Rất khó có giải pháp chính sách nào có khả năng thực hiện tất cả các mục tiêu hay giải quyết tất cả các vấn đề. Rất ít khi tồn tại giải pháp chính sách tốt nhất đồng thời cũng là giải pháp duy nhất. Một phương án chính sách

là tập hợp của nhiều giải pháp, tạo thành một chỉnh thể thống nhất để đi tới mục tiêu.

Thứ hai, không nên chấp nhận theo cảm tính một số giải pháp nào đó là hấp dẫn hơn các giải pháp khác. Chính sách tối ưu chỉ được xác định thông qua quá trình đánh giá nghiêm túc khả năng thực hiện mục tiêu của tất cả các phương án chính sách.

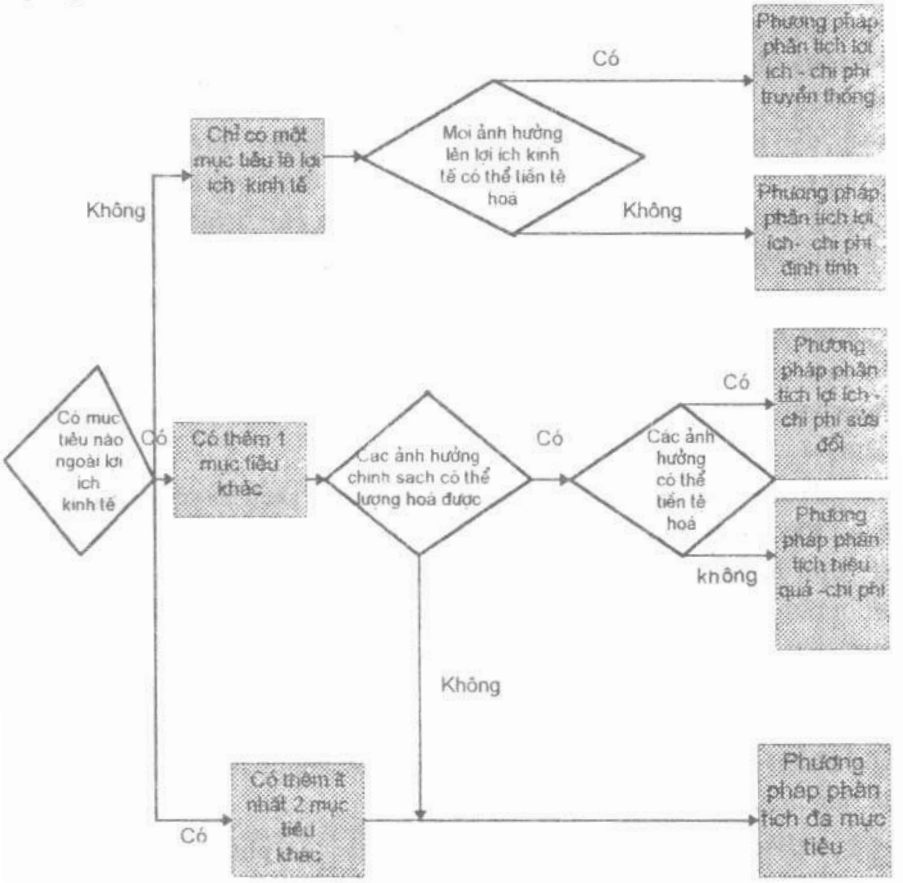
Thứ ba, không nên xây dựng chính sách "vạn năng" vì thực ra đó chỉ là những giải pháp chính sách chung chung, không có mấy giá trị thực tế. Chính sách cần có mục tiêu ưu tiên rõ ràng, với những giải pháp và công cụ cụ thể được đảm bảo bằng những nguồn lực. Để tránh được những chính sách quá chung chung cần xác định tất cả các hạn chế đối với chính sách như ngân sách, khả năng của bộ máy hành chính hay những ràng buộc về chính trị.

Cũng nên nhớ rằng mỗi phương án chính sách là một tập hợp của những hành động cụ thể. Chính vì vậy những phương án chính sách phải được xây dựng dưới dạng tập hợp của những lời chỉ dẫn để người sử dụng có thể nắm được một cách chính xác họ phải lựa chọn cái gì và sau đó sẽ phải làm gì. Để chuẩn bị những chỉ dẫn chính sách, cần xác định những nguồn lực nào cần có cho quá trình thực hiện chính sách và làm cách nào để nhận được những nguồn lực đó từ tay những người nắm giữ. Tóm lại, nhà phân tích cần sáng tạo một kịch bản thể hiện chính sách sẽ được chuyển từ kế hoạch thành thực tế như thế nào.

3.2.3. Lựa chọn phương thức đánh giá các giải pháp của chính sách nhằm lựa chọn phương án chính sách tối ưu

Cần quyết định những mục tiêu phù hợp cho chính sách trước khi đề cập đến các giải pháp một cách có hệ thống. Sơ đồ 4.4 phân biệt ba trường hợp chính: Thứ nhất, lợi ích kinh tế là mục tiêu duy nhất. Thứ hai, lợi ích kinh tế và một mục tiêu khác được lựa chọn. Thứ ba,

lợi ích kinh tế và hơn hai mục tiêu khác được lựa chọn. Số lượng các mục tiêu sẽ quyết định phương thức tiếp cận để lựa chọn các giải pháp của chính sách.



Sơ đồ 4.4. **Các phương pháp lựa chọn giải pháp chính sách tối ưu**

Có năm cách tiếp cận cơ bản trong phân tích các giải pháp chính sách: (1) phương pháp phân tích lợi ích - chi phí truyền thống, (2) phương pháp phân tích định tính lợi ích - chi phí, (3) phương pháp phân tích lợi ích - chi phí sửa đổi (cải tiến), (4) phương pháp phân tích

hiệu quả - chi phí, và (5) phương pháp phân tích chính sách đa mục tiêu.

a. Phân tích lợi ích - chi phí truyền thống: Là phương pháp lựa chọn giải pháp chính sách được sử dụng nếu lợi ích kinh tế là mục tiêu lựa chọn duy nhất và mọi ảnh hưởng lên lợi ích kinh tế đều có thể tiền tệ hoá. Trong trường hợp này, tất cả các ảnh hưởng của chính sách đều được chuyển đổi thành một ảnh hưởng duy nhất - tiền. Những ảnh hưởng tích cực của chính sách được gọi là lợi ích; còn những ảnh hưởng gây tổn thất nguồn lực của chính sách được gọi là chi phí. Như vậy trong phân tích lợi ích - chi phí, mặc dù ảnh hưởng của chính sách rất đa dạng, chúng đều được thể hiện thông qua các ảnh hưởng kinh tế tích cực và các ảnh hưởng đem lại tổn thất kinh tế. Và một khi tất cả ảnh hưởng đều được chuyển đổi thành tiền, quy tắc lựa chọn phương án chính sách tối ưu là: lựa chọn phương án nào đem lại lợi ích ròng cao nhất.

Trong thực tế, các nhà phân tích chính sách thường gặp khó khăn khi quyết định có phải tất cả các mục tiêu đều có thể được xem xét như là các yếu tố của lợi ích kinh tế hay không. Ví dụ, khi nhà phân tích chính sách phải đối mặt với vấn đề tắc nghẽn giao thông và mục tiêu là phải xác định chính sách để giảm thời gian tiêu tốn trên đường và tiết kiệm nhiên liệu cho cán bộ công chức. Cả hai mục tiêu đó đều có thể chuyển đổi thành một tác động chung: tiết kiệm tiền. Tuy nhiên cũng phải thấy rằng cách làm này không phải bao giờ cũng dễ thực hiện trong thực tế.

b. Phân tích định tính lợi ích - chi phí: Là phương pháp phân tích giải pháp chính sách khi chính sách chỉ có các mục tiêu kinh tế nhưng những ảnh hưởng của nó không tiền tệ hoá được. Cũng giống như phương pháp phân tích lợi ích - chi phí cơ sở, việc phân tích được bắt đầu bằng dự báo các ảnh hưởng của chính sách. Một số ảnh hưởng có thể được thể hiện thông qua các chỉ tiêu định lượng (ví dụ thời gian chậm trễ hay lượng chất thải), trong khi những ảnh hưởng

khác lại thể hiện một cách định tính (phá huỷ cảnh quan môi trường). Nếu mức độ ảnh hưởng của chính sách không thể tiền tệ hoá được thì nhà phân tích chính sách cũng không tính toán được một cách cụ thể lợi ích ròng của chính sách. Khi đó sự tranh luận mang tính định tính cần được tiến hành để xác định thứ tự quan trọng của các ảnh hưởng chính sách.

Thông thường các ảnh hưởng chính sách rất khó tiền tệ hoá do những khó khăn mang tính kỹ thuật khi đánh giá nên phân tích định tính lợi ích - chi phí là phương pháp được sử dụng rộng rãi trong thực tế.

c. Phân tích lợi ích - chi phí sửa đổi: Là phương pháp phân tích giải pháp chính sách khi:

- Ngoài mục tiêu kinh tế, chính sách còn có một mục tiêu khác
- Các ảnh hưởng chính sách đều có thể lượng hoá được
- Các ảnh hưởng chính sách đều tiền tệ hoá được.

Bất cứ sự can thiệp nào trong thị trường nhằm phân phối lại của cải (khi thiếu sự phụ thuộc lẫn nhau giữa tính hữu dụng và thất bại của thị trường) đều dẫn đến sự mất mát và chúng ta phải quan tâm để đạt được một mức phân phối lại cần thiết với sự mất mát nhỏ nhất. Hay nói cách khác, cần thực hiện phân phối lại với chi phí nhỏ nhất.

Với phương pháp này, những mức độ thực hiện mục tiêu xã hội khác nhau được quy tương ứng với những giá trị tiền tệ khác nhau. Ví dụ, nếu mục tiêu xã hội là công bằng, nhà phân tích sẽ xác định chi phí và lợi ích tương ứng cho từng nhóm xã hội khác nhau. Cũng chính vì vậy, phương pháp này còn được gọi là phân tích phân phối lợi ích - chi phí. Bằng việc bổ sung yếu tố phân phối trong phân tích lợi ích - chi phí, có thể dễ dàng xếp thứ bậc cho các phương án chính sách. Nhược điểm của phương pháp này thể hiện ở chỗ sẽ là nguy hiểm nếu lúc nào cũng cố gắng chuyển đổi lợi ích kinh tế và công

bằng vào một hệ đo lường chung

d. Phân tích hiệu quả - chi phí: Là phương pháp lựa chọn chính sách được sử dụng khi:

- Ngoai mục tiêu kinh tế, chính sách còn có một mục tiêu xã hội.

- Các ảnh hưởng chính sách đều có thể lượng hoá được.

- Có những ảnh hưởng chính sách không tiền tệ hoá được.

Có hai cách sử dụng phương phap này. Cách thứ nhất được gọi là tiếp cận "ngân quỹ cố định", sẽ lựa chọn một mức chi phí ngân sách nhất định (chẳng hạn 10 triệu USD) và tìm phương án chính sách nào tạo ra lợi ích cao nhất (ví dụ mức độ cao nhất của mục tiêu xã hội). Cách thứ hai gọi là tiếp cận " kết quả cố định", được đặc trưng bởi việc cố định mức lợi ích và lựa chọn phương án chính sách nào cho phép đạt được lợi ích đó với chi phí ngân sách nhỏ nhất.

Cần có sự phân biệt rõ ràng giữa phân tích lợi ích - chi phí với phân tích hiệu quả - chi phí. Với phân tích lợi ích - chi phí có thể đánh giá hai yếu tố: (1) liệu có phương án chính sách nào thực hiện được không? (tức lợi ích xã hội lớn hơn chi phí xã hội), và (2) các phương án cần được xếp thứ tự như thế nào nếu chúng đều tạo nên lợi ích xã hội ròng. Phân tích hiệu quả - chi phí không mách bảo cho nhà phân tích liệu một phương án chính sách có thực hiện được không. Nhưng nếu cần phải ra quyết định, phương pháp này có thể giúp xác định phương án chính sách với hiệu quả kinh tế cao nhất.

Edward Gramlich và Michael Wolkoff đã cung cấp một minh hoạ thú vị về sự phân biệt giữa hai phương pháp phân tích trên và cách thức tiến hành phân tích hiệu quả - chi phí. Giả sử mục tiêu của chính sách là nâng cao thu nhập của vài nhóm dân cư trong xã hội và có ba phương án chính sách: không phải đóng thuế thu nhập, quy định mức lương tối thiểu và thực hiện kế hoạch tuyển dụng lao động.

Mỗi cách can thiệp đều có thể tạo ra lợi ích lớn hơn hoặc nhỏ hơn chi phí. Chẳng hạn, việc miễn thuế thu nhập có thể làm giảm tinh thần cố gắng của người lao động. Kế hoạch tuyển dụng lao động thường chỉ thu hút những cá nhân có thu nhập thấp. Hay nói cách khác, tất cả đều có thể tạo ra chi phí ròng. Nhưng chính sách vẫn cần phải thực hiện nên Gramlich và Wolkoff đã lựa chọn cách tiếp cận" chi phí cố định" và lựa chọn phương án chính sách đem lại lợi ích cao nhất với chi phí là 5 tỷ USD. Ở đây lợi ích có một ý nghĩa đặc biệt. Nó không có nghĩa là lợi ích xã hội tổng quát mà là lợi ích của các nhóm xã hội có thu nhập thấp. Các tác giả cũng phát triển sơ đồ xác định thứ bậc của các ảnh hưởng chính sách và tìm ra rằng để phân phối lại thu nhập với mức chi phí là 5 tỷ USD, miễn thuế thu nhập là phương án thành công hơn phương án quy định mức lương tối thiểu hoặc thực hiện các chương trình tạo việc làm.

c. Phân tích đa mục tiêu: Là phương pháp phân tích giải pháp chính sách khi:

– Ngoài mục tiêu kinh tế, chính sách còn có một mục tiêu khác và có những ảnh hưởng chính sách không lượng hoá được hoặc,

– Ngoài mục tiêu kinh tế còn có ít nhất hai mục tiêu khác cần thực hiện.

Có nhiều phương pháp lựa chọn quyết định chính sách trong trường hợp đa mục tiêu với các chương trình ứng dụng như AHP, PROMETHEE, ORESTE (xem thêm giáo trình các phương pháp lượng trong quản lý kinh tế).

3.2.4. Lựa chọn phương án chính sách tối ưu

Một khi các chỉ tiêu đánh giá và các phương án chính sách đã được xác định, cần đặt chúng lại với nhau theo cách nào đó để có thể tiến hành lựa chọn phương án chính sách tối ưu. Nhà phân tích đối đầu với ba nhiệm vụ chính: (1) dự báo ảnh hưởng của các phương án

chính sách. (2) đánh giá các ảnh hưởng theo các chỉ tiêu, và (3) so sánh các phương án thông qua hệ chỉ tiêu.

Để thực hiện những nhiệm vụ trên cần xác định rõ những giả thiết được sử dụng trong quá trình phân tích. Ví dụ, nếu chỉ quan tâm đến phân tích lợi ích - chi phí thì việc xác định ảnh hưởng đồng nghĩa với dự báo những lợi ích và chi phí của phương án chính sách.Việc đánh giá sẽ tương đối đơn giản vì tất cả các ảnh hưởng đều được đo bằng tiền. Vì lợi ích kinh tế là mục tiêu cơ bản nhất, quy tắc lựa chọn cũng đơn giản: sẽ chọn phương án nào có lợi ích ròng cao nhất.

Hàng ngày, trong quá trình ra các quyết định ta thường dự báo, đánh giá, lựa chọn phương thức hành động một cách định tính, trong tình trạng không có sự phân tích đầy đủ. Các mục tiêu và phương án quyết định thường không được xác định rõ ràng. Khi ra các quyết định thường nhật, kinh nghiệm sẽ giúp ta tránh khỏi phần lớn các sai lầm. Nhưng khi vấn đề cần giải quyết là lớn và phức tạp, sai lầm nghiêm trọng sẽ có thể xảy ra nếu ta không đánh giá tất cả các phương án trong mối quan hệ với tất cả các mục tiêu một cách rõ ràng.

Công cụ thường sử dụng để đánh giá một cách hệ thống các phương án chính sách là ma trận chỉ tiêu/ phương án chính sách.

a. Dự báo các ảnh hưởng của chính sách. Để đánh giá các phương án chính sách trong mối quan hệ với các chỉ tiêu, trước tiên phải dự báo được ảnh hưởng của chúng. Đây chính là lúc mà các mô hình mô phỏng nguyên nhân - kết quả được sử dụng rộng rãi. Ngày nay nhờ những tiến bộ của công nghệ thông tin, việc xây dựng những mô hình toán kinh tế để phân tích và mô phỏng ảnh hưởng của các chính sách mà Nhà nước có thể áp dụng đã trở nên dễ dàng hơn nhiều so với những năm 1980. Chẳng hạn, chúng ta có thể thiết kế trong thời gian rất ngắn những mô hình định lượng để dự báo ảnh hưởng của các phương án điều chỉnh tỷ giá tới tăng trưởng kinh tế, đầu tư,

giá cả, xuất nhập khẩu và cán cân thanh toán nếu như có những thông tin cần thiết. Các mô hình giúp ta hiểu và giải thích được các điều kiện hiện tại cũng như dự báo được các ảnh hưởng của chính sách trong tương lai. Ví dụ, giả sử vấn đề chính sách là hiện tượng tắc nghẽn giao thông vào những giờ cao điểm tại trung tâm thành phố và có ba phương án chính sách khác nhau để giải quyết vấn đề là: (1) giữ nguyên hiện trạng, (2) tăng gấp đôi tiền gửi xe ở trung tâm thành phố và (3) mở các tuyến xe buýt qua trung tâm. Mô hình được xây dựng sẽ phản ánh mức độ tắc nghẽn do những quyết định của dân chúng tương ứng với các phương án chính sách khác nhau của chính quyền thành phố.

Một chính sách luôn tạo ra nhiều ảnh hưởng và việc dự đoán nên được tiến hành theo hai giai đoạn. Thứ nhất, xác định tất cả các ảnh hưởng của giải pháp chính sách. Với ví dụ trên, đó là ảnh hưởng của chính sách lên hoạt động của hệ thống xe buýt công cộng; giá và số lượng điểm đỗ xe tư nhân tại và gần khu vực trung tâm; thu nhập của thành phố từ phí bãi đỗ xe và vé xe; ảnh hưởng lên các loại hình giao thông khác; thái độ của dân chúng đối với từng phương án chính sách... Để đánh giá ảnh hưởng của chính sách, mỗi ảnh hưởng cần tương ứng với ít nhất một chỉ tiêu. Hệ chỉ tiêu sẽ chưa đủ độ đa dạng nếu một ảnh hưởng nào đó không được đánh giá thông qua ít nhất một chỉ tiêu.

Thứ hai, cần phải bảo đảm rằng đã có dự báo cho tất cả các phương án chính sách theo tất cả các chỉ tiêu. Lúc đó mới có thể tiến hành so sánh các phương án chính sách. Nếu phương án chính sách mới không có ảnh hưởng tương ứng với một chỉ tiêu nhất định thì trên phương diện đó nó không khác gì chính sách hiện hành.

Sẽ dễ dàng hơn cho việc dự đoán ảnh hưởng của các chính sách nếu sử dụng ma trận chỉ tiêu/ phương án. Bảng 4.3. được thiết lập để dự báo ảnh hưởng của các phương án chính sách giải quyết tắc nghẽn

giao thông tại khu trung tâm buôn bán của thành phố. Cột dọc thể hiện ba phương án, giữ nguyên chính sách hiện thời; tăng gấp đôi phí đỗ xe tại khu trung tâm, và thiết lập các tuyến xe buýt tại một số trục chính. Cột ngang thể hiện ảnh hưởng của các phương án chính sách thông qua một hệ thống chỉ tiêu đã được xác lập

Bảng 4.3. **Ma trận ảnh hưởng phương án chính sách giải quyết ách tắc giao thông lại khu trung tâm**

Các mục tiêu	Các chỉ tiêu	Phương án chính sách		
		Chính sách hiện tại	Tăng gấp đôi phí đỗ xe ở khu trung tâm	Lập các tuyến xe buýt, qua trục chính
1. Giảm chi phí do ách tắc	1. Số lượng xe qua khu trung tâm (1 000chiếc/ngày)	500	450÷480	300÷350
	2. Thời gian tắc xe trung bình (phút/xe/ngày)	20	12÷15	6 – 10
	3. Số lượng xe bus (25 chỗ) qua khu trung tâm (1000 chiếc/ngày)	3	5 ÷3,8	9 ÷11
	4. Thời gian tắc xe bus trung bình (phút/xe/ngày)	20	12 ÷ 15	6 ÷ 10
2. Cải thiện tình hình tài chính	1. Thu nhập từ phí gửi xe và phí bãi tăng thêm so với chính sách hiện thời (tỷ đồng/năm)	0	13 ÷20,8	-0,52 ÷-0,13
	2. Chi phí thực hiện chính sách (tỷ đồng/năm)	0	12	35
3. Cải thiện tình hình kinh tế - xã hội của thành phố	1. Thay đổi trong hoạt động kinh doanh	0	Giảm nhẹ	Tăng nhẹ
	2. Thay đổi lợi nhuận của các đơn vị trông xe (tỷ đồng /năm)	0	13	2,6 ÷-0,91
	3. Sự quá tải của các bãi đỗ xe ở những khu vực xung quanh	Vừa phải	Cao	Vừa phải

không nên lấp liếm sự không chắc chắn khi dự báo các ảnh hưởng của chính sách, bởi vì sự không chắc chắn cũng là hiện tượng bình thường trong thực tế. Lúc đó có thể nêu lên giới hạn của ảnh hưởng. Chẳng hạn, căn cứ vào con số thống kê hai năm qua, có thể đảm bảo rằng với chính sách hiện hành, số lượng xe trung bình đi vào khu trung tâm tại những giờ cao điểm trong năm tới sẽ là 500.000 xe/ ngày. Ngược lại, chỉ có thể dự báo rằng với việc tăng gấp đôi phí đỗ xe, con số này sẽ nằm trong khoảng từ 450.000 đến 480.000 xe/ ngày. Những con số đó sẽ được sử dụng để xác định trường hợp "tốt nhất" và "xấu nhất" của mỗi phương án.

Trong rất nhiều trường hợp, sự không chắc chắn trở nên quá lớn và những phương pháp phân tích định tính sẽ trở nên phù hợp hơn là các phương pháp phân tích định lượng. Ví dụ, với chỉ tiêu "thay đổi trong hoạt động kinh doanh tại khu trung tâm thương mại", sẽ chẳng có cơ sở nào để tiến hành những dự báo định lượng. Và cũng sẽ thực tế hơn khi ta dùng dự báo định tính như " có tăng nhẹ" hay "có giảm nhẹ".

Thông thường trong quá trình phân tích, phải dự báo cho tương lai dài. Để làm được điều đó cần xác lập được những giả thiết của các điều kiện chính sách. Mỗi tập hợp giả thiết sẽ làm xuất hiện một kịch bản và nhà phân tích sẽ phải xem xét không phải chỉ một ma trận chỉ tiêu / phương án chính sách mà là nhiều ma trận khác nhau.

b. Đánh giá các ảnh hưởng. Ma trận dự báo thường thể hiện các ảnh hưởng ở dạng không thể so sánh được. Để khắc phục điều này người ta cố gắng hợp nhóm các ảnh hưởng có mối quan hệ gần gũi với nhau và thể hiện chúng theo một thước đo chung. Với cách này số các chỉ tiêu sẽ giảm tương ứng với số nhóm các ảnh hưởng. Ví dụ phương pháp phân tích lợi ích - chi phí truyền thống đòi hỏi mọi ảnh hưởng đều phải được đo bằng tiền. Như vậy, cần cố gắng xây dựng những

chỉ tiêu đánh giá các ảnh hưởng có thể so sánh được với nhau mà không bóp méo mối quan hệ của các chỉ tiêu đó với các mục tiêu cần đạt được.

Quay lại ma trận trong bảng 4.3 ta thấy mục tiêu thứ nhất giảm mức độ tắc nghẽn giao thông tại khu trung tâm, được thể hiện thông qua bốn chỉ tiêu: số phương tiện giao thông qua khu trung tâm trong giờ cao điểm và thời gian bị tắc; số lượt xe buýt và thời gian bị tắc. Với giả thiết cho rằng sự tắc nghẽn của mọi phương tiện đều có ý nghĩa như nhau ta có thể quy cả bốn chỉ tiêu thể hiện mục tiêu thứ nhất của chính sách về một chỉ tiêu duy nhất, đó là tổng thời gian trung bình bị tiêu phí do tắc nghẽn giao thông tại khu trung tâm mỗi ngày.

Trong khi chỉ tiêu để đánh giá mức độ tắc nghẽn giao thông được đo bằng giờ thì chỉ tiêu đánh giá tình trạng tài chính lại được đo bằng tiền. Để so sánh các phương án chính sách theo hai chỉ tiêu này các nhà phân tích thường tìm cách chuyển chi phí thời gian thành chi phí bằng tiền. Với giả thiết cho rằng thời gian tiêu tốn do tắc nghẽn giao thông chính là thời gian làm việc, bị tắc nghẽn có nghĩa là đã mất đi một khoản tiền lương nhất định, có thể tiền tệ hoá được chỉ tiêu thứ nhất của chính sách.Ví dụ, nếu mức tiền lương trung bình là 3.000 đồng/h, chi phí chậm giờ do tắc nghẽn giao thông một năm sẽ là 349,8 tỷ đồng đối với chính sách hiện hành; từ 209,8 - 262,3 tỷ đồng đối với phương án tăng gấp đôi chi phí đỗ xe; từ 104,9 - 174,9 tỷ đồng đối với phương án xây dựng các tuyến xe buýt qua trung tâm. So sánh với chính sách hiện hành, phương án hai sẽ giảm được chi phí chậm giờ do tắc nghẽn từ 87,5 - 140 tỷ đồng; phương án ba sẽ giảm được từ 174,9 - 245,9 tỷ đồng.

Để so sánh các phương án trong nhiều trường hợp người ta xác định chỉ tiêu "lợi ích ròng" trong đó kết hợp hai chỉ tiêu: lợi ích do giảm tắc nghẽn giao thông và chi phí do thực hiện chính sách theo

công thức sau đây:

Lợi ích ròng	=	Lợi ích do giảm tắc nghẽn giao thông	-	Chi phí do thực hiện chính sách

Tuy nhiên có một câu hỏi được đặt ra là có phải lúc nào lợi ích ròng cũng là sự kết hợp thoả đáng của hai mục tiêu trên hay không ? Đối với chính quyền thành phố, câu trả lời sẽ là không bởi một số lý do. Thứ nhất, chính quyền thành phố có thể cho rằng chậm trễ do tắc nghẽn của xe buýt không quan trọng bằng sự chậm trễ của các phương tiện giao thông khác bởi vì đại bộ phận đối tượng đi xe buýt không phải là cán bộ công nhân viên chức. Thứ hai, vì quá quan tâm đến các yếu tố ảnh hưởng trực tiếp đến ngân sách, chính quyền thành phố có thể sẽ bỏ qua các lợi ích xã hội mang tính gián tiếp. Như vậy mối quan hệ lợi ích - chi phí không thể thiết lập được và hai chỉ tiêu: lợi ích do giảm tắc nghẽn và chi phí do thực hiện chính sách vẫn cần tồn tại một cách độc lập.

Tóm lại, cần phải tìm ra cách thức nào đó để các chỉ tiêu có thể so sánh được với nhau mà không làm lu mờ các mục tiêu của chính sách.

c. So sánh các phương án thông qua hệ thống chỉ tiêu. Phương án tối ưu sẽ được lựa chọn dễ dàng nếu: (1) chỉ có một chỉ tiêu duy nhất và, (2) tồn tại một phương án có thứ bậc cao nhất ứng với mọi chỉ tiêu. Nhưng thật không may, những điều kiện lý tưởng đó ít khi xảy ra trong thực tế. Để đánh giá các phương án nhà phân tích có nhiệm vụ phải tìm được thước đo chung cho các chỉ tiêu.

Khó có thể đánh giá được một cách chính xác mức độ ảnh hưởng của các chính sách. Những giá trị đưa ra đều có ý nghĩa dự đoán với một mức độ tin cậy nhất định. Thông thường giá trị dự báo của các ảnh hưởng cũng như độ tin cậy của chúng được xác định dựa trên

đánh giá mang tính chủ quan của nhà phân tích dựa vào những bằng chứng. Trong trường hợp độ tin cậy của các ảnh hưởng chính sách không được đảm bảo chắc chắn, việc đánh giá các phương án có thể được tiến hành theo những cách thức sau đây:

– *Phương pháp kịch bản* được áp dụng khi sự không chắc chắn của các ảnh hưởng xuất phát từ sự không chắc chắn của các điều kiện làm phát sinh ảnh hưởng. Mỗi kịch bản sẽ cho một phương án tốt nhất. Phương án tỏ ra tốt nhất đối với mọi kịch bản sẽ được lựa chọn mà không có gì phải bàn cãi. Nếu không có phương án nào được như vậy, sự lựa chọn có thể dựa vào hai tiêu chí: (1) phương án đem lại kết quả tốt nhất trong phần lớn các trường hợp; hoặc, (2) phương án tránh được những hậu quả xấu nhất trong mọi kịch bản.

Phương pháp đánh giá ảnh hưởng trong trường hợp tốt nhất và trường hợp xấu nhất được áp dụng khi mức độ tin cậy đối với kết quả của các phương án chính sách là khác nhau. Có những phương án có thể đánh giá được ảnh hưởng, có phương án khác lại không. Lúc đó nhà phân tích phải quyết định trường hợp nào trong giới hạn xấu nhất và tốt nhất được sử dụng để so sánh với các phương án chính sách khác.

– *Phương pháp cho điểm:* được áp dụng cho trường hợp có nhiều chỉ tiêu không thể quy về một hệ chuẩn. Chẳng hạn, có thể sử dụng thang điểm mười. Điểm 0 ứng với trường hợp phương án chính sách hoàn toàn không đáp ứng được chỉ tiêu và điểm 10 khi phương án chính sách hoàn toàn đáp ứng được chỉ tiêu đó. Được chọn là phương án có tổng số điểm cao nhất theo tất cả các chỉ tiêu. Ví dụ, việc lựa chọn phương án thi công các tuyến giao thông trong đấu thầu công cộng có thể dựa vào ba chỉ tiêu: (1) đáp ứng tiêu chuẩn kỹ thuật,(2) giá thành và, (3) tiến độ thi công. Giả sử có ba phương án với số điểm

sau

Tiêu chuẩn	1	2	3	*Tổng số điểm*
Phương án 1	7	10	9	26
Phương án 2	10	7	10	27
Phương án 3	8	9	9	26

Phương án 2 sẽ là phương án được chọn.

- *Phương pháp hệ số:* được áp dụng cho trường hợp các chỉ tiêu có tầm quan trọng khác nhau. Người ta đặt hệ số to nhỏ để biết được tầm quan trọng nhiều hay ít của chúng. Nếu lấy hệ số lớn nhất là bốn, ở ví dụ trên các chỉ tiêu trong quyết định chọn thầu có trọng số là

Chỉ tiêu	**Trọng số**
Đáp ứng tiêu chuẩn kỹ thuật	4 (hệ số cao nhất là 4)
Giá thành	4
Tiến độ thi công	2

Điểm số của các phương án có tính đến trọng số là:

Tiêu chuẩn	1	2	3	Tổng số điểm
Phương án 1	28	40	18	86
Phương án 2	40	28	20	88
Phương án 3	32	36	18	86

Phương án 2 sẽ là phương án được chọn.

Một cách làm khác là phân cho mỗi chỉ tiêu một giới hạn điểm nhất định trong tổng số điểm. Ví dụ, tổng số điểm cao nhất của tất cả các chỉ tiêu là 100. Điểm kỹ thuật cao nhất được 40 điểm, giá thành 40 điểm và thời gian 20 điểm. Được lựa chọn là phương án có tổng số điểm cao nhất.

– *Quy tắc chấp nhận, không chấp nhận:* được áp dụng khi rất khó xác định giá trị tuyệt đối hoặc tương đối của các ảnh hưởng chính sách. Giới hạn "chấp nhận" được xác lập cho mỗi chỉ tiêu đánh giá. Nếu chỉ tồn tại một phương án có tất cả các ảnh hưởng vượt qua ngưỡng chấp nhận, sự lựa chọn không bị đặt ra. Nếu có nhiều phương án thoả mãn các giới hạn chấp nhận, phương án tối ưu được lựa chọn bằng cách phân tích tỷ mỷ các phương án đó theo các chỉ tiêu đánh giá. Khó khăn nhất là không có phương án nào vượt qua được tất cả các ngưỡng. Lúc đó phải xây dựng các phương án khác hoặc phải hạ thấp giới hạn chấp nhận.

3.2.5. Đưa ra kiến nghị chính sách

Giai đoạn quan trọng của quá trình phân tích chính sách theo mô hình hợp lý là đưa ra những kiến nghị về chính sách. Cần phải trả lời được ba câu hỏi. Thứ nhất, những người sử dụng kết quả của phân tích chính sách sẽ phải làm gì? Thứ hai, tại sao họ lại phải làm điều đó? Và thứ ba, họ phải làm điều đó như thế nào? Lời giải cho hai câu hỏi đầu được suy ra trực tiếp từ việc đánh giá các phương án chính sách. Để trả lời câu hỏi thứ ba, nhà phân tích chính sách phải đưa ra được những hành động cụ thể mà người sử dụng kết quả phân tích chính sách sẽ phải thực hiện để chính thức hoá và đưa các kiến nghị chính sách vào vận dụng trong thực tế.

Có ba lời khuyên cho những nhà phân tích chính sách: Thứ nhất, các kiến nghị phải được trực tiếp suy ra từ việc đánh giá và lựa chọn các phương án chính sách. Điều đó chứng tỏ những kiến nghị chính sách đưa ra là hợp lý nhất vì được xây dựng dựa trên những cơ sở vững chắc và được đánh giá, lựa chọn rất kỹ càng. Phải làm cho người sử dụng kiến nghị thấy rằng nhà phân tích hoàn toàn tin tưởng vào những lập luận và những lựa chọn mà anh ta đưa ra.

Thứ hai, cần tóm tắt ngắn gọn những ưu điểm và nhược điểm

của kiến nghị chính sách. Tại sao người sử dụng lại cần chấp nhận phương án chính sách được kiến nghị ? Chính sách đó sẽ đem lại những lợi ích và chi phí nào ? Rủi ro nào có thể xảy ra ? Lời giải cho những câu hỏi này sẽ thẳng thắn hướng người sử dụng tới những hậu quả của các kiến nghị khi được đem vận dụng trong thực tế.

Cuối cùng, phải đưa ra được một cách rõ ràng tập hợp những hành động mà người sử dụng kết quả phân tích chính sách sẽ phải thực hiện. Đó là những kiến nghị gắn liền với quá trình tổ chức thực thi chính sách như: Xác định các loại cơ cấu nào? Đưa chính sách vào thực tế thông qua các kênh truyền tải nào? Kiểm tra việc thực hiện chính sách như thế nào? Cần nghĩ đến những yếu tố có thể gây cản trở đối qua trình thực thi chính sách và cách thức vượt qua những cản trở ấy để đạt tới mục tiêu.

3.3. Phân tích hành động chính sách

Phân tích hành động chính sách được tiến hành trong hoặc sau giai đoạn tổ chức thực thi chính sách. Mục tiêu của phân tích là xem xét, đánh giá kết quả hoạt động của các cơ quan tổ chức thực thi chính sách nhằm đưa ra những kiến nghị hoàn thiện hoạt động của bộ máy hành chính Nhà nước trong tổ chức thực thi chính sách. Những nội dung phân tích cơ bản trong giai đoạn này là:

– Phân tích các hình thức cơ cấu được xây dựng như cơ cấu tổ chức quản lý, cơ cấu nguồn lực nhằm đưa ra kiến nghị đổi mới kịp thời bộ máy tổ chức thực thi chính sách, chương trình triển khai chính sách và hệ thống các văn bản pháp quy từ trung ương đến địa phương.

– Phân tích, đánh giá tình hình chỉ đạo thực thi chính sách nhằm đưa ra kiến nghị điều chỉnh và đổi mới hoạt động của các kênh truyền tải.

- Phân tích, đánh giá hoạt động của hệ thống kiểm tra nhằm có được đầy đủ thông tin liên hệ ngược về quá trình thực hiện chính sách của tất cả các đối tượng chính sách.

3.4. Đánh giá chính sách

Nhiệm vụ của giai đoạn này là:

- Đánh giá ảnh hưởng của chính sách lên sự phát triển kinh tế - xã hội của đất nước cũng như các đối tượng chính sách.

- Đánh giá hiệu lực và hiệu quả thực tế của chính sách.

- Đưa ra những kiến nghị điều chỉnh chính sách.

- Rút ra những bài học cho tương lai và đưa ra những kiến nghị đổi mới chính sách cho chu kỳ chính sách sau.

Tóm tắt

Quá trình phân tích chính sách được nghiên cứu trong chương này như một công nghệ hoạt động, bao gồm một số giai đoạn mang tính độc lập tương đối nhưng có mối quan hệ mật thiết với nhau, được thực hiện dựa trên những phương pháp nhất định và theo một quy trình nhất định nhằm thực hiện nhiệm vụ của phân tích chính sách. Tuy nhiên cũng cần khẳng định rằng phân tích chính sách kinh tế - xã hội là vấn đề đặc biệt phức tạp mà sự thành công hay thất bại phụ thuộc rất nhiều vào trình độ, kinh nghiệm cũng như sự nhạy cảm của nhà phân tích.

CÂU HỎI ÔN TẬP VÀ BÀI TẬP TÌNH HUỐNG

1. Phân tích chính sách là gì ? Những nhiệm vụ cơ bản của phân tích chính sách?

2. Có cần đào tạo những nhà phân tích chính sách chuyên nghiệp hay không ? Nếu cần thì họ phải trang bị cho mình những

kiến thức cơ bản gì ?

3. Quan điểm phân tích chính sách?

4. Cơ sở thông tin của phân tích chính sách?

5. Các phương diện phân tích chính sách? ý nghĩa?

6. Quá trình phân tích chính sách theo mô hình hợp lý ?

7. Vệ sinh đường phố là một trong những vấn đề cấp bách cần giải quyết ở Hà Nội hiện nay. Với tư cách là một nhà phân tích chính sách bảo vệ môi trường, anh (hay chị) hãy xây dựng một đề án chính sách để giải quyết vấn đề trên.

8. Luật thuế giá trị gia tăng đã có hiệu lực từ ngay 1-1-1999. Với tư cách là một nhà phân tích chính sách thuế, anh (hay chị) hãy đánh giá ảnh hưởng của chính sách này lên ngân sách Nhà nước, hoạt động của các doanh nghiệp và người tiêu dùng. Anh chị có kiến nghị gì để điều chỉnh và đổi mới chính sách này ?

9. Để nâng cao hiệu quả sử dụng đội ngũ nhân lực mới tốt nghiệp đại học và đẩy mạnh xã hội hoá giáo dục, có một đề án chính sách được xây dựng đó là tất cả những người tốt nghiệp đại học chính quy có nghĩa vụ đi làm việc ở nông thôn, vùng sâu, vùng xa trong 2 năm. Anh chị có ý kiến gì về đề án chính sách trên ?

Chương V

CHÍNH SÁCH TÀI CHÍNH

I. KHÁI NIỆM

1. **Tài chính** là những quan hệ thu chi tiền tệ, qua đó hình thành nên những quĩ tiền tệ tập trung (như ngân sách nhà nước) và không tập trung (vốn của các doanh nghiệp, quĩ gia đình...), và sử dụng những quĩ tiền tệ đó để thực hiện những mục tiêu nhất định (mục tiêu phát triển kinh tế - xã hội: tích lũy và tiêu dùng ...).

Tài chính là phạm trù kinh tế lịch sử khách quan, bởi nó ra đời gắn liền với sự ra đời, tồn tại và hoạt động của Nhà nước. Tài chính phát triển trong mối quan hệ hữu cơ với nền sản xuất hàng hóa và quan hệ hàng hóa - tiền tệ.

2. Chính sách tài chính là các quyết định của Nhà nước về thu nhập và chi tiêu

Trên phương diện chung nhất, chính sách tài chính là tổng thể các quan điểm tư tưởng, các giải pháp và công cụ mà Nhà nước sử dụng để tạo nguồn vốn, huy động, phân phối và sử dụng các nguồn vốn cho xã hội.

Trong bất kì quốc gia nào, Nhà nước đều phải đứng ra tổ chức hệ thống tài chính quốc gia, trả lời cho câu hỏi: tổ chức hệ thống tài chính theo mô hình nào? Tỉ lệ tối ưu giữa tích lũy và tiêu dùng là bao nhiêu? Nên khuyến khích (hay kiềm chế) ngành nào phát triển, v.v... đã tạo ra quản lý nhà nước về tài chính.

Quản lý tài chính nói chung và chính sách tài chính nói riêng có sứ mệnh là *tạo ra và bảo tồn của cải xã hội*.

II. HỆ THỐNG TÀI CHÍNH QUỐC GIA

Hệ thống tài chính quốc gia là tổng thể các bộ phận hợp thành hệ thống tài chính của một nước. Căn cứ vào quyền sở hữu và sử dụng các quĩ tiền tệ, hệ thống tài chính quốc gia bao gồm:

1. Tài chính Nhà nước

Bộ phận tài chính này có liên quan trực tiếp tới việc hình thành và sử dụng các quĩ tập trung, chủ yếu là ngân sách nhà nước và dự trữ ngoại hối. Đó là tiền đề vật chất để bộ máy Nhà nước hoạt động nhằm thực hiện các chức năng và nhiệm vụ của mình trong quản lý kinh tế - xã hội. Chúng ta sẽ quay lại chủ đề này ở phần sau khi bàn về chính sách ngân sách Nhà nước.

2. Tài chính doanh nghiệp

Đó là tổng hợp các quan hệ kinh tế được biểu hiện bằng tiền tệ, gắn liền với việc hình thành và sử dụng các quĩ tiền tệ của doanh nghiệp để phục vụ cho mục đích sản xuất kinh doanh của doanh nghiệp.

Tài chính doanh nghiệp là "cái gốc của nền tài chính quốc gia" - là tài chính cơ sở, là nơi tạo ra nguồn tiền để xây dựng nền tài chính quốc gia. Vì vậy, sự lành mạnh của tài chính doanh nghiệp có ảnh hưởng trực tiếp tới nền tài chính quốc gia. Vậy những chỉ số nào nói lên sự lành mạnh về mặt tài chính của một doanh nghiệp? Có 5 chỉ số cơ bản:

1. Chỉ số thanh khoản: là khả năng của doanh nghiệp chuyển tài sản thành tiền mặt (hoặc tương đương với tiền mặt) mà không bị mất mát nhiều về tài sản. Chỉ số này hết sức nhạy cảm, nó nói lên

khả năng thanh toán của doanh nghiệp.

2. Chỉ số tỷ lệ vốn, bao gồm:

- Vốn vay/vốn tự có của doanh nghiệp
- Vốn ngắn hạn/vốn dài hạn

Không có mức tiêu chuẩn chung cho tất cả các doanh nghiệp. Về nguyên tắc, chỉ số tỉ lệ vốn không được vượt quá giới hạn an toàn cho phép để tránh nguy cơ của cuộc khủng hoảng tài chính tiền tệ.

• Theo báo cáo chưa đầy đủ của 24 bộ ngành, đến cuối tháng 12-1999 tổng số nợ của DNNN xác định phải thu và trả lãi là 6.000 tỉ đồng (tương đương với giá trị dự toán ban đầu của tuyến đường Hồ Chí Minh dài 1.700 km). Số nợ này hiện đang rất khó xử lý vì:

- Công nợ phát sinh quá lâu
- Hồ sơ tài liệu thất lạc
- Giám đốc, kế toán trưởng, những cán bộ làm công tác thanh toán nợ cũ đã nghỉ hoặc thuyên chuyển công tác...

Gây khó khăn rất lớn trong công tác đối chiếu nợ, xác định trách nhiệm và xử lí nợ. Nhiều trường hợp chi phí đòi nợ còn lớn hơn cả nợ.

3. Chỉ số hiệu quả hoạt động: căn cứ vào đó để đánh giá hoạt động của doanh nghiệp có hiệu quả hay không. Mỗi doanh nghiệp có những chỉ số hiệu quả khác nhau (số đơn đặt hàng, doanh thu...).

4. Chỉ số lợi nhuận: là tỉ số giữa lợi nhuận sau thuế và số vốn của doanh nghiệp (hay số cổ phiếu, số công nhân làm việc...).

5. Các chỉ số đánh giá cổ phiếu của công ty, thông qua đó có thể biết được tình hình hoạt động của công ty nói chung. Có hai chỉ số cơ bản được công bố hàng ngày trên bảng điện tử tại sở giao dịch hay

trên các phương tiện thông tin đại chúng. Đó là:

5.1. Chỉ số giá/ thu nhập (chỉ số P/E - Price/Earning) là tỉ số giữa giá cả hiện tại của chứng khoán với lợi nhuận thu được của mỗi cổ phiếu. Ví dụ, nếu vào lúc đóng cửa, giá chứng khoán của công ty Alaska Air (AA) là $41^{5/8}$ (41.625 USD) và lợi nhuận của năm vừa rồi mà công ty báo cáo giả sử là 5,5 USD thì tỉ lệ P/E của chứng khoán AA là 7,5 - tức là chứng khoán này được bán với mức giá gấp 7,5 lần so với lợi nhuận.

5.2. Hệ số giá/ giá trị ghi sổ (chỉ số P/B Price/ Book Value) - là hệ số so sánh giá cổ phiếu (CP) của một công ty với tổng tài sản của mỗi cổ phần.

P/B cho từng CP= giá trị thị trường của mỗi CP/ giá trị ghi sổ của từng CP. Trong đó, giá trị ghi sổ là giá trị của công ty qua bảng tổng kết tài sản, bao gồm cổ phiếu thường, thu nhập giữ lại và vốn tự bổ sung.

Khi so sánh hệ số P/E hay P/B của từng công ty với các công ty khác trong cùng một ngành, ta thấy chúng thường cao đối với các công ty có tiềm năng tăng trưởng cao (nếu các yếu tố khác không thay đổi), nhưng thấp hơn đối với các công ty có độ rủi ro cao hơn.

Tài chính doanh nghiệp là đối tượng nghiên cứu của một môn học riêng (môn "tài chính doanh nghiệp") và có liên quan chặt chẽ tới các môn như: quản lý dự án, thị trường chứng khoán, thị trường vốn, thị trường tiền tệ...

3. Tài chính trung gian

Tài chính trung gian có chức năng huy động những nguồn tài chính nhàn rỗi để tạo vốn cho nền kinh tế quốc dân (không sáng tạo ra nguồn tài chính, nhưng tập hợp được các nguồn tài chính, nên

được gọi là tài chính trung gian).

Tài chính trung gian bao gồm:

3.1. Hệ thống ngân hàng hai cấp. Đó là

– Ngân hàng Nhà nước - là cơ quan của Chính phủ và là ngân hàng trung ương của nước Việt Nam.

– Các tổ chức tín dụng là các tổ chức thành lập và hoạt động theo Luật các tổ chức tín dụng. Ở Việt Nam những tổ chức này bao gồm:

- Các ngân hàng thương mại quốc doanh
- Ngân hàng thương mại cổ phần
- Ngân hàng phát triển
- Ngân hàng chính sách
- Ngân hàng liên doanh
- Chi nhánh ngân hàng nước ngoài
- Ngân hàng hợp tác có mức vốn điều lệ từ 50 tỷ đồng trở lên.

Trong hệ thống ngân hàng thì Ngân hàng nhà nước hoạt động với tư cách ngân hàng của Chính phủ và ngân hàng của các ngân hàng, có chức năng chủ yếu là quản lý việc cung ứng tiền tệ của nền kinh tế, và thực hiện chính sách tín dụng của Chính phủ. Trong hệ thống tài chính trung gian thì ngân hàng thương mại được gọi là trái tim của nền kinh tế. Vì vậy, ngân hàng thương mại có mạnh thì hệ thống tài chính quốc gia mới mạnh

Hoạt động của hệ thống ngân hàng gắn liền với chính sách tín dụng. Vấn đề đặt ra là ngân hàng phải đưa ra chính sách lãi suất như thế nào để vừa đảm bảo huy động được tiền gửi vào ngân hàng (đặc biệt là trung và dài hạn), vừa đảm bảo cho ngân hàng thương mại bảo toàn được vốn và kinh doanh có lãi, và vừa khuyến khích các

doanh nghiệp tiếp cận được với nguồn vốn ngân hàng. Những đề tài này sẽ được làm sáng tỏ trong chương sau - chương "Chính sách tiền tệ - tín dụng"

3.2. Các tổ chức tài chính phi ngân hàng. Bao gồm

- Các công ty bảo hiểm
- Công ty cho thuê tài chính
- Công ty khai thác tài sản thế chấp, v.v..

Có rất nhiều kênh huy động vốn trong đó ngân hàng, thị trường chứng khoán và bảo hiểm là 3 kênh quan trọng nhất

a. Công ty bảo hiểm: Kinh doanh bảo hiểm là kinh doanh rủi ro. Khác với ngân hàng (vay - và - trả và kiếm lời chênh lệch), công ty bảo hiểm là thu và trả để đề phòng rủi ro. Bảo hiểm được tiến hành theo quy luật số đông- nghĩa là không phải ai tham gia bảo hiểm đều được trả tiền bảo hiểm mà chỉ những người bị thiệt hại vì những rủi ro được quy định trong hợp đồng bảo hiểm mới được bồi thường.

- Tính đến tháng 1/2000 tại việt Nam có 15 doanh nghiệp kinh doanh bảo hiểm (với 40 loại sản phẩm bảo hiểm khác nhau), bao gồm 8 công ty bảo hiểm gốc, 1 công ty tái bảo hiểm (nhận chuyển nhượng lại rủi ro để bảo đảm khả năng bồi thường trước các tổn thất lớn), 1 công ty liên doanh môi giới và 3 công ty 100% vốn nước ngoài. Năm 1999, hiệp hội bảo hiểm Việt Nam đã ra đời. Bộ Tài chính đã hoàn thiện lần cuối Luật kinh doanh bảo hiểm Việt Nam để trình quốc hội thông qua
- Mức phí bảo hiểm bình quân tại các nước phát triển như Mĩ, Nhật khoảng 5.000 USD/người/năm, ở các nước Đông Nam á khoảng 100 USD/người/năm, trong khi mức này ở Việt Nam chỉ có 1,6 USD/người/năm. Mức đóng góp của ngành bảo

hiểm ở các nước phát triển vào khoảng 10% GDP, trong khi ở Việt Nam chỉ khoảng 0,5% GDP. Đủ để thấy tiềm năng kinh doanh bảo hiểm ở Việt Nam còn rất lớn.

Bảo hiểm gồm có hai loại:

1- Bảo hiểm xã hội. Ở Việt Nam bảo hiểm xã hội được hoạt động theo Bộ luật lao động, với năm chế độ chủ yếu : bảo hiểm y tế; chế độ hưu trí; chế độ tử tuất; chế độ trợ cấp ốm đau, thai sản; trợ cấp tai nạn lao động và bệnh nghề nghiệp. Bảo hiểm xã hội được áp dụng bắt buộc đối với những doanh nghiệp sử dụng trên 10 lao động và do cơ quan bảo hiểm Việt Nam tiến hành theo quy chế chung thống nhất. Bảo hiểm xã hội là chính sách xã hội mà ngân sách nhà nước phải luôn hỗ trợ; tuy nhiên, hiện đang phấn đấu để từng bước thành lập quỹ bảo hiểm xã hội độc lập với ngân sách nhà nước.

2- Bảo hiểm kinh tế (còn được gọi là bảo hiểm thương mại) : là một loại hình dịch vụ tài chính xuất phát từ yêu cầu được bảo hiểm chung của xã hội đối với đối tượng được bảo hiểm. Đối tượng của bảo hiểm kinh tế có thể là con người (được gọi là bảo hiểm nhân thọ), tài sản hay trách nhiệm dân sự (được gọi chung là bảo hiểm phi nhân thọ) như: bảo hiểm cháy và các rủi ro đặc biệt, bảo hiểm hàng hoá nhập khẩu, bảo hiểm thăm dò và khai thác dầu khí, bảo hiểm xây dựng, lắp đặt...

Khác với bảo hiểm xã hội, bảo hiểm kinh tế mang tính tự nguyện và việc định phí bảo hiểm do doanh nghiệp bảo hiểm tự tính toán và mang tính cạnh tranh (chủ yếu phụ thuộc vào thị trường bảo hiểm và tái bảo hiểm quốc tế).

Quỹ bảo hiểm được thiết lập từ sự đóng góp (gọi là phí bảo hiểm) của các cá nhân, tổ chức kinh doanh, tổ chức xã hội có nhu cầu

cần được bảo hiểm. Quỹ này dùng để :

Chi bồi thường cho các đối tượng đóng bảo hiểm không may bị thiệt hại vì những rủi ro đã được qui định trong hợp đồng bảo hiểm.

Chi thiết lập các quỹ dự phòng nghiệp vụ để đảm bảo khả năng thanh toán, đó là số phần trăm (%) từ nguồn phí bảo hiểm do Nhà nước bắt buộc.

Chi cho đầu tư. Ở Việt Nam hiện Nhà nước chỉ cho phép các công ty bảo hiểm tham gia đầu tư trong các lĩnh vực như: sử dụng nguồn vốn tạm nhàn rỗi cho các ngân hàng thương mại vay, mua trái phiếu, công trái, thị trường chứng khoán, các dự án cổ phần, bất động sản... và cho vay theo chỉ định của Chính phủ để góp phần thực hiện các dự án phát triển kinh tế - xã hội. Có thể nói, hoạt động kinh doanh bảo hiểm là một trong những dịch vụ tài chính đóng vai trò rất quan trọng trong việc huy động vốn cho nền kinh tế.

b. Công ty cho thuê tài chính. Đó là cầu nối giữa nhà chế tạo máy móc và các khách hàng là doanh nghiệp.

Để có máy móc thiết bị, các doanh nghiệp Việt Nam đứng trước 3 sự lựa chọn:

- Mua thiết bị trả chậm nước ngoài
- Vay tín dụng thương mại
- Thuê tài chính

Trong nhiều trường hợp, đối với những doanh nghiệp đang làm ăn có lãi thì thuê tài chính tỏ ra có hiệu quả hơn. Vì vậy, tín dụng thuê mua ra đời. Tín dụng thuê mua là một giải pháp cấp tín dụng bằng hiện vật, chủ yếu là máy móc thiết bị thay cho việc đi vay từ các ngân hàng để mua sắm máy móc thiết bị.

- Liên hiệp mía đường Lam Sơn định thuê của công ty cho thuê tài chính là Ngân hàng Nông nghiệp và phát triển nông thôn 17 máy cày để mở rộng chuyên canh mía, đáp ứng nguyên liệu nhờ đó có doanh thu lợi nhuận và có thể trả tiền cho nhà sản xuất

Như vậy, có 3 bên tham gia vào tín dụng thuê tài chính: doanh nghiệp, nhà sản xuất và công ty cho thuê tài chính

- Doanh nghiệp có thể sử dụng nhiều loại máy móc thiết bị mà không nhất thiết phải đầu tư một lần với số vốn lớn, gây ảnh hưởng đến tình hình tài chính của doanh nghiệp, làm giảm tỷ lệ nợ/vốn của doanh nghiệp.

- Nhà sản xuất bán được hàng, vẫn có tài sản thế chấp (chính là máy móc thiết bị và vẫn được trả lãi).

- Công ty cho thuê tài chính - như ngân hàng đứng ra bảo lãnh và hưởng phí dịch vụ.

c. Công ty khai thác tài sản thế chấp

Nợ quá hạn làm phát sinh nhu cầu xử lý tài sản thế chấp (thiết bị công nghiệp, khách sạn, cao ốc văn phòng, căn hộ cho thuê...). Như vậy, ở các nước có nền kinh tế thị trường chín muồi, các công ty khai thác tài sản thế chấp đã ra đời với các tên gọi khác nhau như "Công ty quản lý nợ ngân hàng", "Công ty mua bán nợ", "Công ty khai thác tài sản thế chấp" v.v...

Ở Nhật Bản, Hàn Quốc, Malaysia,Indonesia... công nghệ ngân hàng hiện đại cộng với cơ chế quản lý rủi ro chặt chẽ và hệ thống pháp luật rõ ràng làm cho việc xử lý nợ quá hạn và tài sản thế chấp không khó khăn lắm. Nhưng ở Việt Nam, tài sản thế chấp phần lớn là đất đai, hay bất động sản được xây dựng trên đất đai chưa hoàn thành các thủ tục pháp lý, khách sạn mini ế ẩm, nhà cửa xuống cấp,

máy móc thiết bị lạc hậu... Vấn đề giải tỏa nơ đọng, và xử lý tài sản thế chấp đang trở nên cấp bách. Gần đây ở Việt Nam đã bắt đầu xuất hiện những công ty khai thác tài sản thế chấp. Những công ty này đứng ra mua các khoản nợ khó đòi, các khoản nợ có vấn đề của các tổ chức tín dụng và bán đi (chủ yếu là tài sản cầm cố thế chấp), hoàn lại một phần tiền cho các ngân hàng đã cho khách hàng vay. Tuy nhiên, việc thành lập công ty khai thác tài sản thế chấp đòi hỏi số vốn tương đối lớn (ước khoảng 500 tỷ đồng). Số vốn này chủ yếu do Nhà nước cấp trong khi cân đối ngân sách nhà nước luôn trong tình trạng căng thẳng. Tiếp theo là một loạt các vấn đề pháp lý, cơ chế về việc cho xử lý tài sản thế chấp còn đang chưa được khai thông.

- Tháng 4.1999 Thống đốc Ngân hàng nhà nước đã có quyết định số 140/QĐ-NHNN, ban hành qui chế mua bán nợ của các tổ chức tín dụng. Song bởi nghiệp vụ này quá mới mẻ đối với tổ chức tín dụng nên đến cuối tháng 7.1999 vẫn chưa có khoản nợ nào được mua bán. Hiện nay Ngân hàng nhà nước cùng các cơ quan hữu quan đang khẩn trương soạn thảo các văn bản cần thiết, đệ trình lên Chính phủ để đưa ra Thường vụ Quốc hội thông qua.

4. Tài chính hộ gia đình, còn gọi là tài chính dân cư - như những "phần tử" tài chính của hệ thống tài chính quốc gia. Khâu tài chính này tuy phân tán nhưng lại đóng vai trò rất quan trọng trong hệ thống tài chính quốc gia.

Cái vòng luẩn quẩn là: tài chính hộ gia đình mạnh ⇒ sức mua lớn ⇒ tiết kiệm và tiêu dùng được nâng cao ⇒ kích thích đầu tư và tiêu thụ được sản phẩm của các doanh nghiệp ⇒ tài chính doanh nghiệp lành mạnh ⇒ tiếp tục đầu tư ⇒ sự lành mạnh của tài chính quốc gia v.v...

III. VAI TRÒ CỦA CHÍNH SÁCH TÀI CHÍNH

Chính sách tài chính quốc gia (cùng với chính sách tiền tệ) là bộ phận quan trọng không thể thiếu được của hệ thống chính sách kinh tế, là một trong những công cụ quản lý vĩ mô chủ yếu nhất của Nhà nước trong việc thực hiện những đường lối phát triển kinh tế - xã hội của đất nước. Trước hết, vai trò của chính sách tài chính được thể hiện ở hai chức năng cơ bản tự thân của nó là:

- *Chức năng phân phối.* Phân phối lần đầu và phân phối lại các nguồn của cải xã hội và năng lực sản xuất của toàn xã hội trong mọi lĩnh vực của nền kinh tế quốc dân theo những định hướng phát triển của Nhà nước.

- *Chức năng giám sát.* Giám sát bằng đồng tiền đối với toàn bộ những hoạt động của nền kinh tế.

Hai chức năng này tất yếu làm nảy sinh vai trò chủ động và tích cực của chính sách tài chính trong việc khuyến khích (hay kiềm chế) đối với các hoạt động kinh tế - xã hội của tất cả các ngành, lĩnh vực, lãnh thổ, tổ chức và cá nhân theo những mục tiêu, định hướng và hoạch định của Nhà nước.

Có ba vấn đề cơ bản mà chính sách tài chính quan tâm:

- Ổn định và phát triển kinh tế theo những định hướng của Nhà nước.

- Thâm hụt ngân sách nhà nước.

- Ảnh hưởng của nợ quốc gia.

Như vậy, chính sách tài chính có nhiệm vụ to lớn là phải làm sao để vừa ổn định và phát triển nền kinh tế quốc dân theo những mục tiêu đã định, vừa hạn chế tối đa mức thâm hụt ngân sách nhà nước, và nếu buộc phải vay thì nên vay như thế nào để tối ưu hóa ảnh hưởng của nợ quốc gia.

IV. NỘI DUNG CỦA CHÍNH SÁCH TÀI CHÍNH QUỐC GIA

Chính sách tài chính quốc gia bao gồm những nội dung chủ yếu sau:

- Chính sách huy động vốn và phát triển thị trường tài chính, trong đó:

  + Huy động vốn trong nước

  + Huy động vốn ngoài nước

  + Phát triển thị trường tài chính

- Chính sách về thu thuế

- Chính sách ngân sách nhà nước

1. Chính sách huy động vốn và phát triển thị trường tài chính

Trong những năm 1990, hệ số ICOR bình quân của Việt Nam ở mức khoảng 3,5 (ICOR là tỉ lệ vốn đầu tư toàn xã hội so với GDP/ tốc độ tăng trưởng GDP) - nghĩa là, muốn tăng trưởng 1% GDP phải cần tới một lượng vốn đầu tư xã hội bằng 3,5 % GDP. Hệ số này có xu hướng tăng lên trong những năm gần đây, ví dụ năm 1998 là 4,6%, năm 1999 là 5,4%. Như vậy, để thực hiện chương trình công nghiệp hoá - hiện đại hoá đất nước 1996 - 2010 (theo đường lối được đề ra tại Đại hội Đảng lần thứ VIII) thì nhu cầu của toàn bộ nền kinh tế quốc dân cần khoảng 190 - 195 tỷ USD. Vậy câu hỏi đặt ra là nguồn vốn này có thể được huy động từ đâu? Về nguyên tắc có hai loại nguồn chính:

- Nguồn vốn trong nước

- Nguồn vốn ngoài nước

Về lý thuyết, cơ cấu giữa hai nguồn vốn này phải hợp lý, thông thường, tỷ trọng vốn đầu tư trong nước phải đảm bảo trên 50%; trong đó, tỷ trọng vốn đầu tư từ ngân sách nhà nước không ít hơn 25% tổng vốn đầu tư toàn xã hội.

1.1. Nguồn vốn trong nước

Nguồn vốn trong nước bao gồm

- Nguồn vốn từ ngân sách nhà nước
- Nguồn vốn trong dân
- Nguồn vốn do việc phát triển hệ thống tài chính trung gian.

a. Nguồn vốn từ ngân sách nhà nước

Bởi lẽ ngân sách (gồm ngân sách nhà nước và ngân sách địa phương) là có hạn, cho nên Nhà nước, về nguyên tắc, chỉ nên đầu tư vào những lĩnh vực đòi hỏi vốn đầu tư nhiều và có tỷ lệ lợi nhuận thấp (vì thế tư nhân không muốn đầu tư), nhưng rất cần thiết cho phát triển kinh tế - xã hội.

b. Nguồn vốn trong dân

Nguồn vốn trong dân có thể được huy động chủ yếu bằng ba cách như sau:

- Thứ nhất, các doanh nghiệp tự đầu tư, bao gồm các doanh nghiệp nhà nước và doanh nghiệp dân doanh (doanh nghiệp ngoài quốc doanh).

- Thứ hai, nguồn từ chính các đối tượng chịu tác động tích cực của chính sách (ảnh hưởng ngoại biên tích cực). Nguồn này được huy động để thực hiện các dự án theo phương thức "Nhà nước và nhân dân cùng làm" theo kiểu "lấy mỡ nó rán nó". Vì vậy, cần phải xác định rõ các đối tượng nằm trong vùng ảnh hưởng ngoại biên tích cực của dự án.

• Để xây dựng thủ đô Hà Nội ngày càng xanh sạch đẹp và văn minh, phải từng bước xã hội hóa công tác phục vụ dân nghĩa là nhân dân có trách nhiệm nộp phí vệ sinh, phí làm cống thoát

nước mưa, nước thải (đối với đường nội bộ), phí nước sạch, phí làm lại biển số nhà, phí lát lại vỉa hè, phí trồng cây ... Bằng cách đó, Nhà nước sẽ tiến tới buộc các công ty cấp nước, công ty vệ sinh môi trường... phải tự trang trải (một phần hay toàn bộ) những chi phí hoạt động của họ, giảm đáng kể gánh nặng cho ngân sách nhà nước.

• Tương tự đối với việc xây dựng hạ tầng đô thị, ngoài nguồn vốn từ ngân sách nhà nước và ODA... quĩ này còn được huy động từ những đối tượng nằm trong vùng ảnh hưởng tích cực của kết cấu hạ tầng đô thị đó, được gọi là "Quĩ đất đô thị", gồm tiền sử dụng đất, thuê đất, thuế sử dụng đất, tiền bán nhà thuộc sở hữu nhà nước, các nguồn huy động từ các tổ chức cá nhân có nhu cầu về nhà ở và các nguồn thu khác theo qui định của pháp luật.

– Thứ ba, nợ trong nước, là nguồn vốn vay tín dụng của các ngân hàng. Nguồn vốn này có liên quan tới việc huy động nhân dân gửi tiền tiết kiệm, mua các loại trái phiếu chính phủ như tín phiếu kho bạc, kỳ phiếu ngân hàng, trái phiếu công trình, công trái xây dựng tổ quốc, v.v...

Trái phiếu: là chứng chỉ ghi nhận nợ có lãi suất cố định cho từng kỳ và có qui định thời gian thanh toán.

• Khu đô thị mới Chí Linh - Vũng Tàu nằm trên trục đường chính của thành phố Vũng Tàu (đường 51B) nối giữa khu cảng và khu du lịch nghỉ mát, bao gồm: đất cây xanh, đường giao thông, hồ nước, trường học, nhà trẻ, công trình công cộng, nhà ở, biệt thự, khách sạn, văn phòng cho thuê, nhà cho người nước ngoài thuê.

Dự án có tổng số vốn đầu tư gần 900 tỷ đồng, dự kiến thực hiện trong 10 năm 1996 - 2005. Mặc dù đã được Nhà nước

duyệt từ 1996, nhưng đến năm 1998, khu đô thị mới này vẫn nằm trên giấy vì không tìm ra nguồn vốn để xây dựng. Tháng 2-1999, Bộ trưởng Bộ Tài chính đã ký quyết định (16/QĐ-BTC) giao cho Kho bạc nhà nước phát hành 50 tỷ đồng trái phiếu công trình xây dựng khu trung tâm đô thị mới Chí Linh - Vũng Tàu. Đây là lần đầu tiên Nhà nước cho phép thí điểm đầu tư xây dựng khu đô thị mới theo phương thức phát hành trái phiếu công trình[1]. Như vậy:

Trái phiếu công trình (trong trường hợp này) là trái phiếu chính phủ, thời hạn từ 1 năm trở nên, lãi suất từng đợt phát hành sẽ hoặc đấu thầu qua Ngân hàng nhà nước hoặc lãi suất trái phiếu bán lẻ trực tiếp qua hệ thống Kho bạc nhà nước. Nguồn vốn thanh toán trái phiếu đã phát hành được lấy từ:

- Tiền bán đất, cho thuê đất.
- Bán các công trình kiến trúc kinh doanh của dự án và tiền khấu hao.
- Lợi nhuận để lại của chủ đầu tư dự án (công ty đầu tư xây dựng và dịch vụ du lịch).

Nếu đến hạn thanh toán trái phiếu, chủ đầu tư dự án chưa có đủ nguồn để thanh toán, thì Bộ Tài chính sẽ buộc chủ đầu tư dự án phải vay vốn của Quĩ hỗ trợ đầu tư quốc gia theo mức lãi của trái phiếu công trình để thanh toán trái phiếu đến hạn.

Công ty còn có trách nhiệm thanh toán cho Kho bạc nhà nước tiền in trái phiếu và phí phát hành (0,25% trên tổng doanh số phát hành nếu đó là phát hành dưới hình thức đấu

---

[1] Xem Thời báo kinh tế Việt Nam N.17, 17.2.1999, tr.11.

thầu, và mức phí là 0,5% nếu bán lẻ qua Kho bạc nhà nước.

Bằng cách đó, lần đầu tiên một dự án đô thị phía Nam được xây dựng gần như không cần tiền của ngân sách Nhà nước mà huy động vốn của các tổ chức, cá nhân trong và ngoài nước để xây dựng.

Hiện nay lượng vốn tích trữ trong dân còn khá lớn và chưa được đưa vào sản xuất, theo ước tính khoảng 4-6 tỉ USD. Sẽ rất lãng phí nếu số vốn đó tồn tại dưới hình thức vàng, đất, xe máy... bởi bản thân các hình thức đó không tạo ra của cải cho xã hội. Tâm lí ai cũng muốn đem những đồng vốn chắt chiu của mình vào các hoạt động có thể sinh lãi, đem lại thu nhập cho bản thân. Về thực chất, Việt Nam thiếu cơ hội đầu tư. Vấn đề đặt ra là làm sao thu hút được nguồn vốn tiềm năng này (sẽ được nói kỹ trong chương "Chính sách tiền tệ - tín dụng"). Về nguyên tắc, để huy động được nguồn vốn to lớn trong nhân dân theo con đường nói trên thì:

- Các trái phiếu phải có kỳ hạn và lãi suất hợp lý để vừa tạo nguồn vốn cho phát triển kinh tế, vừa có tác dụng thúc đẩy tiết kiệm và tiêu dùng.

- Thúc đẩy việc hình thành và phát triển thị trường vốn bằng cách nhanh chóng cho ra đời thị trường chứng khoán để tạo môi trường thuận lợi cho các luồng vốn lưu chuyển thông suốt, góp phần làm lành mạnh hóa nền tài chính quốc gia, ổn định thị trường tiền tệ.

c. Nguồn vốn do phát triển hệ thống tài chính trung gian, đặc biệt là hệ thống các công ty tài chính như:

- Các công ty bảo hiểm. Như đã trình bày ở trên, kinh doanh bảo hiểm góp phần thúc đẩy tiết kiệm và đầu tư phát triển. Với cam kết phí bảo hiểm thu được sẽ đầu tư trở lại nền kinh tế, các công ty

bảo hiểm sẽ là một kênh huy động nguồn vốn dài hạn có hiệu quả để xây dựng đất nước.

- Năm 1999 doanh thu của hoạt động kinh doanh bảo hiểm Việt Nam đạt khoảng 2.000 tỉ đồng, trong đó đầu tư trở lại nền kinh tế là 1.648 tỉ đồng, chiếm 0,48% GDP và nộp ngân sách là 120 tỉ đồng[2].

– Các quĩ phát triển và quĩ chính sách như: Quĩ đầu tư phát triển đô thị, Quĩ hỗ trợ đầu tư quốc gia, Quĩ hỗ trợ xuất khẩu, Quĩ hỗ trợ phát triển, Quĩ xóa đói giảm nghèo, Quĩ hỗ trợ đồng bào bị lũ lụt, Quĩ bảo hiểm tiền gửi, v.v...

1.2. Nguồn vốn ngoài nước

Ở Việt Nam, nguồn vốn nước ngoài bao gồm đầu tư nước ngoài (là nguồn chủ yếu), nguồn tài trợ của các tổ chức quốc tế (là rất quan trọng), và nợ ngoài nước (là không thể thiếu được).

a. Vốn đầu tư nước ngoài (ĐTNN) - là nguồn chủ yếu

- Giai đoạn 1991 - 1995 nguồn vốn ĐTNN chỉ chiếm bình quân 22% tổng vốn đầu tư toàn xã hội, con số này đã tăng lên 33% trong giai đoạn 1995 - 1998.

Hơn thế nữa, ý nghĩa to lớn của ĐTNN còn thể hiện ở chỗ:

– Thúc đẩy tăng trưởng kinh tế.

– Không chỉ tạo ra sản phẩm cho tiêu dùng trong nước mà còn đóng góp ngày càng tăng vào kim ngạch xuất khẩu, cải thiện cán cân thương mại và cán cân thanh toán của quốc gia.

– Kích thích các ngành khác cùng phát triển như du lịch, dịch vụ, và thu ngoại tệ tại chỗ.

---

[2] Xem Thời báo kinh tế Việt Nam, N^{0}2, 5-1-2000, tr 9.

- Tạo cơ hội đưa kĩ thuật và công nghệ mới vào đất nước, thúc đẩy nhanh chóng việc chuyển giao công nghệ, tạo ra nhiều sản phẩm mới, kiểu dáng đẹp, đạt tiêu chuẩn chất lượng nội địa và quốc tế.

- Tạo công ăn việc làm cho xã hội, v.v...

Vì vậy, có thể nói ĐTNN là hàn thử biểu về tính hiệu quả của các hoạt động đối ngoại ("đất có lành thì chim mới đậu"). ĐTNN cũng góp phần thúc đẩy tiến trình hội nhập của Việt Nam và nâng cao vị thế của đất nước trong khu vực và trên trường quốc tế.

• Tại Việt Nam, số dự án và vốn đăng kí tăng dần đều từ 1991 - 1995. Sau đó giảm nhẹ trong 1996 và tiếp theo là tụt dốc không phanh từ cuối 1996 - 1999. Lí do khách quan một phần là do khủng hoảng tài chính tiền tệ trong khu vực (nhưng trên thực tế tổng số vốn ĐTNN vào Châu Á năm 1998 không hề giảm[3] chỉ có ĐTNN vào Việt Nam là giảm). Lí do chủ quan đã trở nên rõ ràng là môi trường đầu tư của Việt Nam không hấp dẫn các nhà ĐTNN.

Trước tình hình đó, từ năm 1999, Bộ Tài chính đã tổ chức những buổi đối thoại theo định kì (6 tháng một lần) với các nhà đầu tư nước ngoài và phối hợp với các cơ quan hữu quan của Chính phủ nghiên cứu kiến nghị của các nhà ĐTNN, có phương án xử lí cụ thể nhằm giải quyết kịp thời những vướng mắc về cơ chế, chính sách tài chính, tạo môi trường thông thoáng, bình đẳng cho các doanh nghiệp có vốn ĐTNN phát triển hoạt động. Với quan điểm: "Chính phủ Việt Nam luôn coi các doanh nghiệp có vốn ĐTNN là một bộ phận hữu cơ của nền kinh tế quốc dân", Chính phủ Việt Nam cam kết sẽ tích cực làm thông thoáng môi trường đầu tư để hấp dẫn các nhà ĐTNN.

---

[3] Nhận định của ủy ban thương mại và phát triển Liên hợp quốc (UNCTAD) trong báo cáo thường niên 1998 về đầu tư trên thế giới.

b. Nguồn tài trợ của các tổ chức quốc tế - là rất quan trọng, bao gồm:

b1. Viện trợ phát triển chính thức (ODA) - đó là hình thức viện trợ phát triển chủ yếu dành cho các nước có thu nhập bình quân đầu người thấp, bao gồm 3 phương thức:

1. Viện trợ không hoàn lại (song phương): có thể chiếm 20 - 30% tổng số ODA, thường dành cho các mục tiêu về phát triển nhân văn:

- Chăm sóc y tế
- Cung cấp nguồn nước sạch
- Cải thiện điều kiện giáo dục ở nhà trường
- Bảo tồn và khai thác các di sản dân tộc
- Bảo vệ môi trường thiên nhiên...

2. Cho vay với điều kiện ưu đãi (song phương) với lãi suất khoảng 2%/năm nhằm xây dựng cơ sở hạ tầng, khu công nghiệp, khu đô thị, cải thiện môi trường sinh thái... Nhưng cũng có thể dành một phần ODA cho các dự án phát triển sản xuất kinh doanh thông qua các hình thức cho các doanh nghiệp trong nước vay lại, nếu xét thấy việc phát triển các doanh nghiệp đó là quan trọng đối với nền kinh tế quốc dân, trên cơ sở vốn vay có thể được sử dụng có hiệu quả và có thể thu hồi để trả nợ.

3. Các hiệp định đa phương

Theo nguồn tin chính thức, từ 1993 đến 1999, các nhà tài trợ quốc tế đã cam kết cho Việt Nam vay 13 tỉ USD vốn ODA. Ba nhà tài trợ ODA lớn nhất là Nhật Bản, Ngân hàng thế giới (WB) và Ngân hàng phát triển Châu Á (ADB), chiếm 72% tổng số ODA cam kết năm 1998. Vấn đề đặt ra đối với phía Việt Nam là làm sao đẩy nhanh được tốc độ giải ngân. Muốn vậy, Việt Nam phải nhanh chóng học hỏi những kiến thức và kinh nghiệm cần thiết trong tiến trình từ lúc chuẩn bị, xây dựng dự án đến lúc phê duyệt, bắt tay vào thực hiện dự

án (khi ODA thực sự được giải ngân) cũng như những kinh nghiệm trong qui hoạch, điều phối, quản lý dự án, đấu thầu, giải phóng mặt bằng...

b2. Viện trợ phát triển từ các luồng chính thức khác như các khoản tín dụng đặc biệt từ các quĩ tín dụng đặc biệt của các tổ chức chính phủ khác nhau ở các nước.

- Quĩ Miyazawa 30 tỷ USD (do Kiichi Miyazawa - Bộ trưởng Bộ Tài chính Nhật Bản thành lập) nhằm hỗ trợ cho các nước Châu Á bị ảnh hưởng bởi cuộc khung hoảng kinh tế tới tháng 7-1999 đã giải quyết được 21,7 tỷ USD, bao gồm Hàn Quốc 8,35 tỷ; Malaysia 5,66 tỷ; Indonesia 2,4 tỷ; Thái Lan 2,35 tỷ. Bộ Tài chính Nhật Bản đang xem xét khả năng tăng khoản tiền sử dụng theo kế hoạch này để đáp ứng nhu cầu của các nước Châu Á[4].
- Quĩ tín dụng đặc biệt dành cho Châu Á của Nhật Bản. Tháng 3.1999, Bộ Kế hoạch và Đầu tư đã thông qua danh mục gồm 18 dự án đầu tư phát triển cơ sở hạ tầng kinh tế - xã hội và đề nghị Chính phủ Nhật Bản cho vay thông qua quĩ này và đã được phía Nhật Bản đồng ý. Riêng Hà Nội có dự án xây dựng cầu Thanh Trì; Dự án đường Láng - Hòa Lạc; Dự án xây dựng trung tâm vận chuyển, phân phối hàng hóa Bắc Thăng Long. Khoản tín dụng đặc biệt này của Nhật Bản trị giá 600 tỷ Yên (khoảng 5 tỷ USD) sẽ được vay với lãi suất 1%/năm, thời hạn 40 năm (trong đó có 10 năm ân hạn). Đây là khoản tín dụng bổ sung, nằm ngoài khuôn khổ các khoản tín dụng hàng năm ODA của Nhật Bản dành cho các nước Châu Á vượt khó khăn, v.v...

b3. Các luồng tư nhân từ phía các nước cho vốn

- Chi phí cho nhiều cuộc hội thảo khoa học, các chương trình

---

[4] Theo Nippon Keizai, 21.7.1999.

đào tạo nguồn nhân lực, học bổng, các dự án tài trợ xây dựng trường học, bệnh viện có qui mô nhỏ và vừa ... đều do các tổ chức tư nhân thực hiện.

Vì vậy, việc mở rộng các quan hệ nhà nước và phi nhà nước là hết sức quan trọng để tìm kiếm được nhiều hơn các nguồn ODA cũng như các nguồn viện trợ khác.

c. Nợ quốc tế

Nợ quốc tế (còn gọi là nợ nước ngoài) có hai dạng: nợ chính phủ và nợ thương mại.

c1. Nợ chính phủ là Chính phủ này vay Chính phủ khác hoặc vay ngân hàng nước ngoài hay vay các định chế tài chính quốc tế như Ngân hàng thế giới (WB), Quĩ tiền tệ quốc (IMF), Ngân hàng phát triển Châu Á (ADB)...

Một số nước khi đáo hạn vẫn chưa có khả năng trả nợ thường nhờ các định chế quốc tế "lo liệu" giùm - Câu lạc bộ Paris - là diễn đàn đa phương, ra đời năm 1958, có trụ sở tại Paris, chủ yếu tham gia là các nước G-8, mỗi năm họp một lần để bàn về nợ chính phủ, chủ yếu của các nước kém phát triển.

- Đến giữa năm 1999, Câu lạc bộ Paris sau 3 kì họp đã tài trợ cho Chính phủ Việt Nam một khoản tiền lên tới gần 6 tỷ USD để trả nợ. Tháng 3.1999 các nước G-8 cho biết có thể sẽ xóa nợ ODA cho 41 nước nghèo nhất, tổng trị giá là 23 tỉ USD.

c2. Nợ thương mại: một ngân hàng nước ngoài cho các pháp nhân trong nước vay (ngân hàng hay doanh nghiệp...). Khi đáo hạn, nếu các pháp nhân trong nước không có khả năng trả nợ thì họ thường nhờ tới Câu lạc bộ Luân Đôn - diễn đàn đa phương để xử lý nợ thương mại, ra đời giữa thập niên 1980, không có trụ sở, nhưng lại

có một ủy ban tư vấn ngân hàng gồm đại diện các chủ nợ lớn nhất để đàm phán với con nợ. Phương thức giải quyết là:

- Cho vay nợ mới để trả nợ cũ với thời hạn dài hơn và lãi suất thấp hơn. Phương thức này thường bị chỉ trích vì gây ra "nợ chồng nợ".
- Mua lại nợ, chuyển nợ thành trái phiếu do Chính phủ nước con nợ phát hành.
- Dùng nợ để tham gia quá trình tư nhân hóa ở nước con nợ, chuyển nợ vào các khoản đầu tư phát triển ở nước con nợ.

Nợ ngoài nước có thể là nợ trực tiếp hay nợ gián tiếp. Nợ gián tiếp như Nhà nước có thể phát hành trái phiếu quốc tế (thực chất là vay thương mại với lãi suất cao). Các nước phải cân nhắc rất kĩ khi vay thương mại, thường là tránh vay thương mại để xây dựng cơ sở hạ tầng và các công trình không mang lại lợi nhuận.

1.3. Phát triển thị trường tài chính

1.3.1. Khái niệm

Thị trường tài chính là thị trường, trong đó nguồn tài chính được chuyển từ người có vốn dư thừa sang người thiếu vốn. Thị trường tài chính là tổng hòa các mối quan hệ cung cầu về vốn.

1.3.2. Chức năng

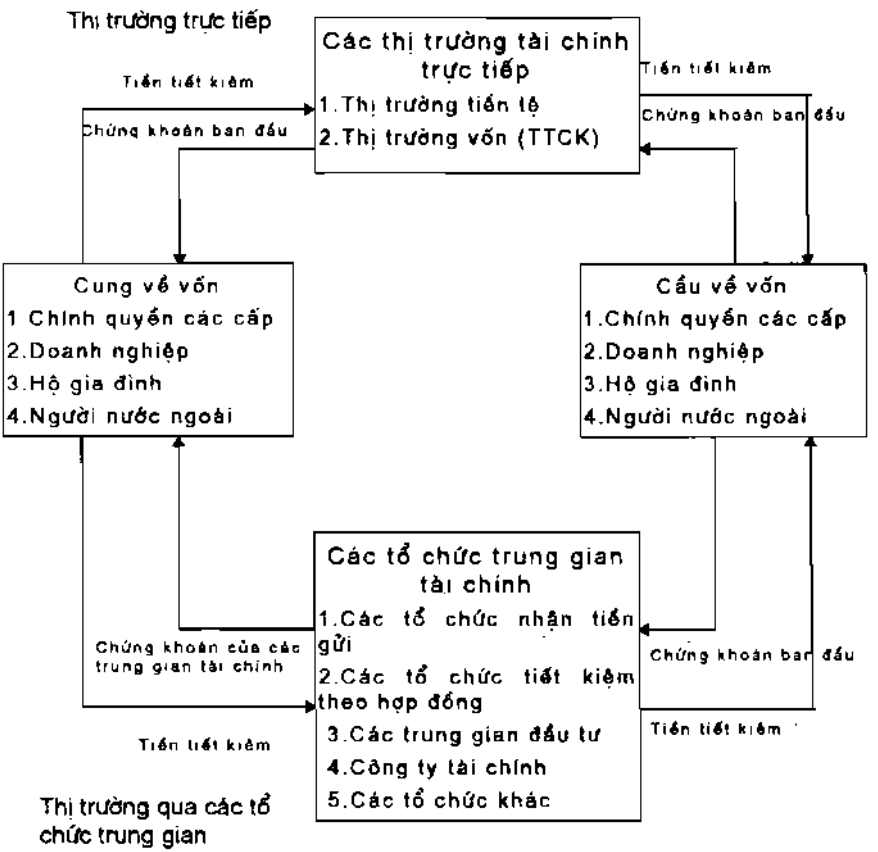
Hai chức năng cơ bản nhất của thị trường tài chính là:

- Dẫn vốn từ người dư thừa vốn tới người cần vốn.

- Ngoài ra nó còn thể hiện chức năng giám sát thông qua sự vận động của nguồn tài chính.

Thị trường tài chính có ý nghĩa trong việc phân phối các nguồn tài chính. Thông qua hoạt động của các chủ thể trên thị trường tài

chính, các nguồn tài chính được luân chuyển để cung và cầu gặp nhau. Quá trình luân chuyển vốn trên thị trường tài chính được thực hiện thông qua quá trình chuyển các nguồn tiết kiệm thành đầu tư, được thể hiện ở sơ đồ sau:



Qua sơ đồ trên ta thấy được mức độ phát triển của thị trường tài chính có ý nghĩa quan trọng đối với việc khuyến khích tiết kiệm, khuyến khích đầu tư và quá trình vốn hóa trong nền kinh tế.

1.3.3. Cấu trúc của thị trường tài chính

Căn cứ vào bản chất, chức năng và phương thức hoạt động của các chủ thể tài chính và các công cụ giao dịch trên đó, hệ thống thị trường tài chính được phân làm 3 thị trường cơ bản: Thị trường tiền tệ, thị trường hối đoái và thị trường vốn (thị trường chứng khoán - TTCK).

a. Thị trường tiền tệ: là thị trường phát hành và mua bán các công cụ tài chính ngắn hạn, thông thường dưới 1 năm như tín phiếu kho bạc, khoản vay ngắn hạn giữa các ngân hàng, kì phiếu ngắn hạn, chứng chỉ tiền gửi, thương phiếu...

– Thị trường tiền tệ bao gồm hai bộ phận:

1- Thị trường tiền tệ liên ngân hàng: là nơi trao đổi vốn khả dụng giữa các tổ chức tài chính, nhất là giữa các ngân hàng thương mại theo quan hệ cung cầu. Thị trường liên ngân hàng biểu hiện mối quan hệ giữa các tổ chức tín dụng qua các nghiệp vụ vay và cho vay ngắn hạn trên thị trường. Lãi suất được hình thành dựa theo quan hệ cung cầu có tính chất bán buôn giữa các nhà chuyên môn kinh doanh tiền tệ hiểu biết lẫn nhau. Chênh lệch mức lãi suất vay/cho vay trên thị trường này không cao. Điều này cho phép vòng quay của các nguồn vốn tăng lên, vốn được sử dụng linh hoạt hơn trên thị trường liên ngân hàng.

2- Thị trường mở: là thị trường vốn giữa các chủ thể kinh tế, trong đó bao gồm nội dung của cả thị trường liên ngân hàng. Khái niệm thị trường mở xuất phát từ lịch sử phát triển cho thấy bao giờ thị trường liên ngân hàng cũng phát triển trước, sau đó mới mở rộng ra với các đối tượng khác ngoài ngân hàng. Ngân hàng trung ương thông qua nghiệp vụ thị trường mở (mua bán các giấy tờ có giá ngắn hạn trên thị trường này, sẽ đề cập sâu hơn ở chương "chính sách tiền

tệ- tín dụng"), có thể điều tiết lượng cung ứng tiền tệ trong nền kinh tế quốc dân.

Sơ đồ của thị trường tiền tệ có thể được mô tả như sau:

Thị trường liên ngân hàng (Các tổ chức tài chính được phép)	Thị trường mở (Các chủ thể kinh tế)

Như vậy, thị trường tiền tệ là một bộ phận của thị trường tài chính và là tiền đề của thị trường vốn dài hạn mà chủ yếu là thị trường chứng khoán.

– Các đối tượng tham gia thị trường tiền tệ, bao gồm ngân hàng trung ương, các ngân hàng thương mại, các tổ chức phi tài chính (chính phủ, chính quyền các địa phương, các công ty...), các tổ chức tài chính phi ngân hàng (công ty bảo hiểm, Quĩ hưu trí...), các cá nhân (với tư cách là người đầu tư).

b. Thị trường hối đoái: tương tự như thị trường tiền tệ, thị trường hối đoái là nơi giao dịch các công cụ tài chính tương đối ngắn hạn, nhưng chúng được định giá bằng các đồng tiền khác nhau, và ở thị trường hối đoái cũng chỉ có các giao dịch giữa các đồng tiền khác nhau mới được thực hiện.

Các đồng tiền được giao dịch trên thị trường hối đoái theo hai loại tỉ giá: tỉ giá giao ngay và tỉ giá có kì hạn.

Tỉ giá hối đoái là giá cả của một đơn vị tiền tệ của một nước được biểu hiện bằng đơn vị tiền tệ của nước khác.

Tỉ giá hối đoái, nếu không có sự can thiệp của ngân hàng trung ương sẽ được hình thành trên cơ sở của quan hệ cung - cầu trên thị trường. Bản thân cung và cầu ngoại tệ cũng chịu ảnh hưởng của rất nhiều nhân tố trái ngược nhau. Bởi vậy, sự hình thành của tỷ giá hối

đoái là cả một quá trình tổng hợp của nhiều yếu tố khác nhau. Tuy nhiên, những nhân tố chính ảnh hưởng đến sự hình thành và biến động của tỷ giá là sức mua đồng tiền, cán cân thanh toán, lãi suất, chính sách tài chính và tiền tệ, yếu tố đầu tư, tâm lý và sự can thiệp của ngân hàng trung ương.

Các đối tượng tham gia thị trường hối đoái gồm có ngân hàng trung ương, ngân hàng thương mại và đội ngũ kinh doanh hối đoái.

c. Thị trường chứng khoán

Như ta thường thấy các hoạt động tấp nập của các sở giao dịch chứng khoán New York, Tokyo, Hongkong ... với những nhân vật dán mắt vào máy vi tính và luôn tay "múa may" ra hiệu. Trên tường của sở giao dịch là một hệ thống biển đèn khổng lồ chi chít những con số thông báo từng phút về giá chứng khoán (cổ phiếu, trái phiếu) của từng công ty tham gia, số lượng mua bán, giá mua bán, kì hạn, giao ngay...

Thị trường chứng khoán là thị trường mua bán các loại chứng khoán. Chứng khoán là những chứng chỉ đầu tư hoặc ghi nhận nợ với sự đảm bảo đem lại thu nhập trong những thời hạn nhất định.

Chứng khoán bao gồm: trái phiếu (bond) do Nhà nước phát hành, cổ phiếu (share) do các công ty phát hành, chứng chỉ (do các quĩ đầu tư phát hành) và các loại chứng khoán khác.

Cấu trúc cơ bản của thị trường chứng khoán gồm có thị trường sơ cấp và thị trường thứ cấp.

- Thị trường chứng khoán sơ cấp: là thị trường mua bán các loại chứng khoán mới phát hành lần đầu (còn gọi là thị trường mới phát hành). Chức năng cơ bản của nó là huy động vốn để đầu tư cho nền kinh tế.

- Thị trường chứng khoán thứ cấp: là thị trường mua đi bán lại

các chứng khoán sau khi chúng được bán ở thị trường sơ cấp. Thị trường thứ cấp lại bao gồm thị trường tập trung (sở giao dịch chứng khoán) và thị trường phi tập trung (OTC). Thị trường thứ cấp không làm tăng thêm vốn cho nền kinh tế. Chức năng cơ bản của nó là:

- Tạo sự giao lưu vốn và đánh giá hiệu quả hoạt động của nền kinh tế (hiệu quả cao thì giá chứng khoán trên thị trường sẽ cao và ngược lại).
- Hậu thuẫn mạnh mẽ cho thị trường chứng khoán sơ cấp.

Thị trường chứng khoán với tư cách là thị trường vốn dài hạn chỉ có thể phát triển trên cơ sở một nền kinh tế phát triển cao, hệ thống tiền tệ, tỷ giá ổn định, và hệ thống các thị trường vốn ngắn hạn đã được thiết lập, hoạt động trôi chảy và có hiệu quả. Thị trường chứng khoán có các chức năng cơ bản là:

- Chức năng huy động vốn đầu tư. Thị trường chứng khoán là cánh cửa qua đó, các Chính phủ, công ty và các tổ chức kinh tế có thể phát hành trái phiếu và cổ phiếu để huy động vốn cho sản xuất kinh doanh.

- Chức năng khuyến khích tiết kiệm và đầu tư.

- Chức năng công cụ di chuyển đầu tư, nhờ đó khoảng cách giữa người tiết kiệm và người đầu tư được xóa bỏ và người tiết kiệm trở thành người đầu tư.

- Chức năng khuyến khích cạnh tranh.

- Chức năng hàn thử biểu kinh tế.

Bởi ngành chứng khoán là ngành mang tính tổng hợp cao, nó đánh dấu sự phát triển cao nhất của một nền kinh tế thị trường, nên quá trình thiết lập thị trường chứng khoán ở Việt Nam cũng như việc tiếp tục phát triển nó sau này đòi hỏi phải tiến hành đồng bộ rất

nhiều chính sách và biện pháp khác nhau nhằm tạo ra những tiền đề về kinh tế, pháp lý, kĩ thuật, tổ chức và điều kiện về con người. Sẽ có môn học riêng chuyên nghiên cứu về thị trường chứng khoán và sự vận hành của nó. Việc xây dựng và phát triển thị trường chứng khoán ở Việt Nam cũng là đề tài lớn nên không được trình bày ở đây (học viên có thể tự tìm đọc hoặc được học trong những chuyên đề độc lập).

2. Chính sách thuế

2.1. Thuế và vai trò của thuế

Thuế là nguồn thu theo nghĩa vụ được qui định bằng luật pháp. Thuế tồn tại qua các hình thái xã hội có Nhà nước, là nguồn thu chủ yếu, ổn định của ngân sách nhà nước (chiếm trên 80% tổng số thu ngân sách nhà nước và cơ bản trang trải nhu cầu chi tiêu trong ngân sách nhà nước), là công cụ phân phối thu nhập quốc dân, không chỉ để có nguồn thu, mà điều chỉnh, can thiệp vào nền kinh tế, thực hiện việc điều tiết kinh tế vĩ mô, là công cụ bảo vệ kinh tế trong nước và cạnh tranh với nước ngoài. Vì vậy, có thể nói, thuế là một trong những công cụ tài chính quan trọng nhất của riêng Nhà nước để điều hành sự phát triển của nền kinh tế và các quan hệ xã hội theo những mục tiêu đã định. Quản lý nhà nước về tài chính, mà trong đó, thuế là nguồn tài chính quan trọng nhất, do Nhà nước thực hiện và đại diện cho lợi ích toàn xã hội.

2.2. Các loại thuế ở Việt Nam

2.2.1. Thuế trực thu: là thuế đánh trực tiếp vào thu nhập, bao gồm:

a. Thuế thu nhập công ty (thay cho thuế lợi tức doanh nghiệp): là thuế đánh vào thu nhập của doanh nghiệp (trước đây được gọi là trích nộp lợi nhuận).

- Khái niệm thu nhập bao quát hơn lợi tức vì các khoản thu của

doanh nghiệp rất đa dạng và phong phú (kinh doanh chính, kinh doanh phụ như: hoạt động chuyển nhượng vốn, tài sản; trao đổi hàng hóa, dịch vụ; chuyển giao công nghệ, bản quyền...).

- Phạm vi điều chỉnh thuế thu nhập công ty bao quát hơn thuế lợi tức, áp dụng chung cho các pháp nhân trong nước và có vốn đầu tư nước ngoài.

- Thuế suất: dự định khoảng 1/3 thu nhập chịu thuế. Mức này vừa có thể bảo đảm mức động viên như các nước phát triển, đồng thời vẫn tạo điều kiện cho các doanh nghiệp tích lũy vốn để đầu tư. Đương nhiên cũng có qui định về giảm thuế, miễn thuế tùy từng lĩnh vực, từng vùng...

b. Thuế thu nhập cá nhân (thay cho Pháp lệnh thu thuế đối với người có thu nhập cao): là thuế điều tiết thu nhập của các cá nhân. So với trước, thuế thu nhập cá nhân có đặc điểm là:

- Phù hợp với thông lệ quốc tế về các đối tượng chịu thuế, thu nhập chịu thuế, phương pháp tính thuế và thu nộp thuế. Vì vậy, sẽ tạo điều kiện thuận lợi hơn cho việc mở rộng quan hệ hợp tác kinh tế với các nước.

- Phạm vi điều chỉnh bao quát hơn cả về đối tượng chịu thuế lẫn diện thu nhập phải chịu thuế. Thu nhập bao hàm thu nhập thông thường (tiền lương, lãi suất ngân hàng...); Thu nhập từ tín phiếu (như cổ phiếu...); Tài sản và chuyển nhượng tài sản (thừa kế, cho thuê tài sản...); Thu nhập phát sinh từ nước ngoài của các đối tượng cư trú tại Việt Nam, v.v...

- Vừa tăng khả năng điều tiết ngân sách Nhà nước, vừa tạo điều kiện để Nhà nước quản lý và kiểm soát thu nhập của từng cá nhân.

– Để đảm bảo công bằng, hợp lý trong phân phối thu nhập giữa các tầng lớp dân cư trong xã hội, Nhà nước có thể áp dụng biểu thuế lũy tiến từng phần, hạ thấp các mức thuế suất trong từng bậc (để kích thích tiêu dùng, nhưng bù lại bằng mở rộng diện đánh thuế).

*2.2.2. **Thuế gián thu,*** bao gồm:

– Thuế doanh thu

– Thuế giá trị gia tăng

– Thuế tiêu thụ đặc biệt

– Thuế xuất nhập khẩu

– Thuế sử dụng tài nguyên

– Thuế đánh vào vốn doanh nghiệp nhà nước

– Thuế sử dụng đất nông nghiệp

– Ngoài ra là những khoản thu mang tính lệ phí như: thuế sát sinh, thuế môn bài, thuế cầu đường, thuế trước bạ giao thông.

a. Thuế doanh thu: là thuế tính theo tỷ lệ % (thuế suất) trên doanh thu của doanh nghiệp (trước đây gọi là thu quốc doanh).

Những lĩnh vực sản xuất khác nhau có thuế suất doanh thu khác nhau (công nghiệp, nông nghiệp, dịch vụ...), ngành có thu nhập cao thì thuế doanh thu cao, và ngược lại.

Thuế doanh thu có ưu điểm là tạo ra ngân sách ổn định, nhưng lại có nhược điểm là đánh thuế trùng lặp, vì vậy, thuế doanh thu phụ thuộc rất lớn vào quá trình luân chuyển hàng hóa: hàng hóa càng qua nhiều khâu, nhiều nấc phát sinh doanh thu thì phải nộp càng nhiều thuế. Để khỏi trùng lặp, thuế giá trị gia tăng ra đời.

b. Thuế giá trị gia tăng (thuế GTGT, hay thuế VAT): là một loại thuế gián thu đánh vào tiêu dùng hàng hóa và dịch vụ, đó là thuế đánh trên giá trị tăng thêm của hàng hóa và dịch vụ ở từng giai đoạn

sản xuất kinh doanh (thuế tính ở khâu sau được trừ thuế đã nộp ở khâu trước).

Thuế GTGT phải nộp = Thuê GTGT đầu ra - thuế GTGT đầu vào.

Thuế GTGT có ưu điểm:

- Khắc phục được tính trùng lặp của thuế doanh thu. Sản phẩm từ khâu sản xuất tới tay người tiêu dùng cuối cùng, dù luân chuyển qua nhiều hay ít khâu trung gian, đều phải chịu một số thuế GTGT như nhau.

- Khuyến khích sản xuất kinh doanh, khuyến khích đẩy mạnh xuất khẩu vì sản phẩm xuất khẩu được thoái trả toàn bộ thuế GTGT đã nộp ở khâu trước.

- Thuế GTGT thu cả vào hàng nhập khẩu, phù hợp với thông lệ quốc tế, tạo điều kiện hạ thấp thuế suất nhập khẩu.

- Thuế GTGT thúc đẩy kinh doanh hợp pháp thông qua *cơ chế tự kiểm tra* vì sổ sách kế toán và hóa đơn chứng từ bắt buộc trong thanh toán thuế GTGT là điều kiện để đối tượng nộp thuế được khấu trừ thuế đầu vào đã nộp ở khâu trước, nên hạn chế được tình trạng trốn lậu thuế và tạo ra sự kiểm soát lẫn nhau về thuế, từ đó nâng cao ý thức chấp hành pháp luật của đối tượng nộp thuế, tạo thuận lợi cho quản lý thuế ở trong nước.

c. Thuế tiêu thụ đặc biệt: cũng là thuế doanh thu nhưng đánh riêng vào một số ngành, hàng nhất định (rượu, bia, thuốc lá, ôtô, hàng xa xỉ...), và đánh thuế cao hơn để hạn chế đầu tư và tiêu dùng trong ngành này.

d. Thuế xuất nhập khẩu (còn gọi là thuế quan): là loại thuế gián thu đánh vào hàng hóa xuất nhập khẩu của một nước.

Chính sách thuế quan có thể nhằm vào mục đích tài chính hay mục đích bảo hộ sản xuất trong nước. Tương ứng, thuế quan gồm có:

– Thuế quan tài chính – là loại thuế có mục tiêu trực tiếp nhằm tăng thu nhập cho ngân sách quốc gia.

– Thuế quan bảo hộ – là thuế nhằm mục đích bảo hộ nền sản xuất trong nước thông qua việc đánh thuế để giảm bớt sức cạnh tranh của hàng hóa nhập khẩu.

Thường các nước duy trì thuế quan bảo hộ ở mức hợp lý, dao động trong khoảng 20 - 65% và thời gian bảo hộ từ 2 - 5 năm, nhưng với điều kiện các ngành được bảo hộ phải đảm bảo rằng giá cả của họ tiến dần tới mức quốc tế.

Thuế xuất khẩu và nhập khẩu đều tác động tới giá cả hàng hóa có liên quan. Nhưng thuế xuất khẩu lại khác thuế nhập khẩu ở chỗ: một là, nó áp dụng cho hàng xuất khẩu chứ không phải hàng nhập khẩu. Hai là, nó làm giá cả quốc tế của hàng hóa bị đánh thuế vượt giá cả trong nước, dẫn đến bất lợi cho khả năng xuất khẩu. Mức thuế xuất khẩu cao và duy trì lâu sẽ có lợi cho đối thủ cạnh tranh, vì vậy, các nước phát triển hầu như không đánh thuế xuất khẩu. Riêng ở Việt Nam, thuế xuất khẩu chỉ áp dụng đối với một số mặt hàng nhằm bổ sung nguồn thu ngân sách và nhằm hạn chế xuất khẩu những thứ không khuyến khích.

- Luật thuế xuất nhập khẩu mới của Việt Nam (thay cho Luật thuế xuất nhập khẩu cũ) bao gồm 3 loại thuế suất gồm:

  – Thuế suất thông thường áp dụng cho các nước không có MFN đối với Việt Nam:

  – Thuế suất ưu đãi áp dụng với các nước có MFN cho Việt Nam.

  – Thuế suất đặc biệt ưu đãi dành cho các nước mà Việt

Nam tham gia khối thương mại.

Ngoài ra, gần đây Nhà nước còn ban hành 3 mức thuế bổ sung để tự vệ, gồm:

- Thuế chống bán phá giá.
- Thuế chống trợ giá - là những loại thuế áp dụng đối với một công ty, một quốc gia bán hàng vào Việt Nam gây ảnh hưởng đến ngành sản xuất tương tự của Việt Nam.
- Thuế đối kháng - là loại thuế chống phân biệt đối xử trong thương mại, các nước sử dụng chính sách phân biệt với Việt Nam thì Việt Nam cũng sẽ áp dụng lại.

Để khuyến khích xuất khẩu, Bộ Tài chính cùng các Bộ liên quan đã xác định thuế xuất khẩu cho hầu hết các mặt hàng đều có thuế suất là 0%.

2.3. Xu hướng cải cách hệ thống thuế ở Việt Nam

Có nhiều loại thuế và Nhà nước quản lý thuế theo nhiều nội dung (đối tượng của thuế, người nộp thuế, giá tính thuế, đơn vị tính thuế, xử phạt, khen thưởng, miễn giảm thuế ...), vì vậy, không có chuẩn mực cụ thể nào đối với cải cách hệ thống thuế nói chung. Những cải cách cụ thể phụ thuộc vào đặc điểm, tình hình phát triển kinh tế - xã hội và định hướng phát triển của đất nước trong từng giai đoạn. Phần dưới đây chỉ đưa ra một số vấn đề mang tính lý luận soi sáng con đường cải cách hệ thống thuế hiện nay ở Việt Nam.

Thuế là con dao hai lưỡi:

– Nếu thu nhiều thuế về ngân sách nhà nước ⇒ doanh nghiệp khó tái đầu tư ⇒ sản xuất kém phát triển ⇒ không có doanh thu để nộp thuế ⇒ ảnh hưởng tới thu ngân sách của nước ở chu kì sau.

. Vì lý do này, trong các chiến dịch tranh cử ở các nước, các ứng cử viên thường hay lấy lòng cử tri bằng cách hứa hẹn sẽ cắt giảm thuế để kích thích sản xuất phát triển. Tháng 7-1998, sau khi nhậm chức, Thủ tướng Nhật Bản, ông Keizo Obuchi đã công bố kế hoạch chi 10.000 tỷ Yên để kích cầu và giảm 7.000 tỷ Yen tiền thuế để kích thích sản xuất, nhằm đưa nước Nhật ra khỏi cuộc suy thoái kinh tế.

- Nếu thu ít thuế (được gọi là "khoan sức dân") ⇒ ngân sách nhà nước thất thu trước mắt, ảnh hưởng lớn tới các kế hoạch chi tiêu công cộng nhưng lại khuyến khích doanh nghiệp đầu tư trực tiếp ⇒ sản xuất phát triển ở nhiều doanh nghiệp ⇒ mở rộng diện thu trong chu kì tới.

Như vậy, thuế không những là nguồn thu chủ yếu của ngân sách nhà nước, mà còn là một trong những công cụ kinh tế quan trọng và có hiệu lực để Nhà nước quản lý và điều tiết nền kinh tế. Vấn đề đặt ra là cần phải đổi mới chính sách thuế như thế nào để vừa bồi dưỡng nguồn thu lâu dài, vừa tính đến nhu cầu chi tiêu cấp thiết trước mắt của Chính phủ. Xu hướng chung là tăng tỷ trọng thuế trực thu, giảm thuế gián thu. (Ở Việt Nam hiện nay thuế trực thu chỉ chiếm dưới 20%).

2.3.1. Đổi mới chính sách thuế theo hướng nào?

Bất luận khoản thu nào cũng phát sinh và gắn chặt với các lợi ích kinh tế của trung ương, ngành, địa phương, các tổ chức và cá nhân. Báo cáo chính trị tại đại hội VIII của Đảng chỉ rõ cần đổi mới chính sách thuế theo hướng[15] :

- Đơn giản, ổn định, công bằng.

---

[15] Xem Văn kiện Đại hội Đảng toàn quốc lần thứ VIII, Nhà xuất bản Chính trị quốc gia, Hà Nội 1996, tr.102.

– Khuyến khích làm ăn hợp pháp.

– Bảo đảm tỷ lệ động viên hợp lý vào ngân sách nhà nước, đồng thời tạo điều kiện cho các doanh nghiệp tích tụ vốn vào đầu tư phát triển.

• Theo ý kiến của một số chuyên gia tài chính, mức huy động từ thuế của Việt Nam từ 19 - 20% GDP là được.

– Thực hiện chính sách ưu đãi hơn nữa về thuế đối với đầu tư phát triển và đối với những vùng đặc biệt khó khăn.

– Chính sách thuế phải phù hợp với tiến trình Việt Nam gia nhập AFTA và WTO.

2.3.2. Cải cách đồng bộ hệ thống thuế

Cải cách thuế là công việc rất khó khăn và phức tạp bởi lẽ:

– Thuế liên quan trực tiếp đến quyền lợi vật chất của tất cả các ngành, các cấp, các tổ chức và các tầng lớp dân cư.

– Phải giải quyết mâu thuẫn giữa thu và chi, giữa tích lũy và tiêu dùng, giữa lợi ích dài hạn và ngắn hạn... trong mối quan hệ phân phối thu nhập giữa nhà nước, tập thể và người lao động.

– Cải cách thuế đòi hỏi phải có sự thay đổi có tính cách mạng cả trong nhận thức lẫn hành động nên dễ gặp phải trở ngại của thói quen cũ đối với cách làm mới.

Vì vậy, cải cách hệ thống thuế ở Việt Nam phải theo phương châm là cải cách thuế từng bước, phù hợp thực tế. Việc cải cách đồng bộ phải bao trùm các khâu:

1. Các hình thức thuế.

2. Thuế suất. Cải cách thuế suất theo xu hướng hạ mức thuế suất và mở rộng diện thu. Phân biệt thuế suất ưu đãi và thuế suất thông thường ở tất cả các loại thuế.

3. Phân cấp quản lý về thuế. Thuế nào thuộc diện quản lý của trung ương, địa phương, xã phường. Ví dụ, từ tháng 3.1999 Chính phủ cho phép các địa phương được sử dụng 100% số tiền thu từ chống buôn lậu để nâng cao đời sống nhân dân.

4. Cơ chế thu thuế (còn gọi là hành chính thuế).

5. Người thu thuế.

Cơ chế thu thuế bao gồm hai mặt liên quan chặt chẽ với nhau là:

- Thể chế về thuế.
- Cách thức kê khai, nộp thuế và thủ tục kiểm tra.

Trong đó, mặt thứ nhất sẽ chi phối mặt thứ hai. Vì vậy, cải cách cơ chế thu thuế trước hết phải tập trung vào cải cách thể chế thuế theo tinh thần:

– Thủ tục phải được đơn giản hóa thủ tục nhưng lại chặt chẽ để đảm bảo sự kiểm soát của cơ quan thuế.

Đến lượt mình, điều này lại liên quan tới:

+ Việc thiết kế đồng bộ hệ thống mẫu biểu khai thuế, hóa đơn, chứng từ, sổ sách thống nhất và khoa học dựa trên nguyên tắc thu đúng, thu đủ.

+ Cấp mã số cho từng đối tượng nộp thuế.

+ Công khai hoá các qui trình và thủ tục kê khai, thông báo, nộp thuế... Những qui định về thời điểm thu thuế phải dựa trên nguyên tắc thu kịp thời (thu trước, ví dụ khi hàng xuất ra khỏi cửa và chưa bán được, là trái với nội dung kinh tế của thuế) nơi thu thuế dựa trên nguyên tắc thu về một mối đối với cả bên nộp thuế và bên kiểm soát thuế.

. Một công ty xây dựng có thể hành nghề ở nhiều địa

phương và thường là hạch toán tập trung. Công ty phải làm việc với tất cả cơ quan thuế ở địa phương có công trình. Phải làm nhiều bản khai thuế, tốn phí công của đi lại, rồi lại phải lo đủ giấy tờ chứng minh đã nộp thuế ở nơi khác để trình cơ quan thuế quản lý công ty. Việc tính thuế đầu vào để khấu trừ trở nên rất phức tạp. Việc kiểm tra của cơ quan thuế cũng khó khăn vì quá phân tán. Vì vậy, việc thu thuế nên chăng chỉ tập trung ở nơi công ty đóng trụ sở sẽ có hiệu quả hơn.

- Đối tượng nộp thuế phải tự kê khai và trực tiếp đến nộp thuế vào Kho bạc nhà nước.

- Cơ quan thuế có thể tập trung vào việc hướng dẫn và kiểm tra thuế.

- Đối với những tổ chức hay cá nhân có hành vi gian lận thuế thì phải có các hình thức phạt tương xứng và đủ độ. Thành lập cơ quan cưỡng chế thuế để đảm bảo tính nghiêm minh của pháp luật. Ngược lại, nếu thu sai, ngoài việc hoàn thuế cho doanh nghiệp, thì cơ quan thu thuế phải bồi thường thiệt hại cho doanh nghiệp (ví dụ, luật thuế xuất nhập khẩu qui định được hồi tố 3 năm).

- Từ 1.1.1999 Hải quan thực hiện Luật thuế xuất nhập khẩu mới, trong đó:

  - Cải tiến qui trình thu thuế xuất nhập khẩu, thực hiện mẫu tờ khai mới, cùng một số chứng từ, sổ sách mới.

  - Chủ hàng tự kê khai, tự tính thuế, tự chịu trách nhiệm trước pháp luật về sự khai báo của mình. Đã có biểu thuế mới gồm 7.500 dòng thay cho 3.500 dòng trước đây (cụ thể hơn, rõ ràng hơn) và doanh nghiệp tự áp thuế.

  - Hải quan chỉ kiểm tra để xác định hồ sơ hợp pháp, hợp lệ

⇒ tiếp nhận hồ sơ ⇒ kiểm tra xác định thuế suất khai báo ⇒ viết biên lai thu thuế ⇒ kiểm hàng hóa và thông quan. Phía Hải quan có:

- Các tổ tư vấn, hướng dẫn khai, áp thuế
- Dịch vụ khai thuế hải quan

Cách làm này sẽ tạo ra cơ chế kiểm tra lẫn nhau ở cả ba giai đoạn: trước, trong và sau khi thông quan. Nó cũng cho phép rút ngắn thời gian thông quan, không còn cảnh chầu chực, chờ đợi ở phòng tính thuế nữa.

- Đội ngũ cán bộ thuế: thiếu trong sạch, tham nhũng, biển thủ là hệ quả của cơ chế đầy lỗ hổng. Ví dụ nhân viên hải quan hay dựa vào những qui định mơ hồ, phức tạp để cản trở, trì hoãn việc nhận, gửi hàng của các doanh nghiệp. Vì vậy:

• Đổi mới cơ chế thu thuế. Cơ chế thay đổi buộc hành vi của con người phải thay đổi.

• Nguyên tắc: cứ 6 tháng học nghị quyết và kiểm điểm một lần, cán bộ nào bị phê phán hai lần sẽ buộc thôi việc.

• Chính sách: lấy đức làm gốc, cụ thể là cán bộ hải quan không được toan tính vụ lợi, không gây phiền hà sách nhiễu để đòi bồi dưỡng.

3. Chính sách ngân sách nhà nước

Ngân sách nhà nước là toàn bộ các khoản thu chi của Nhà nước được dự toán và thực hiện trong một năm để đảm bảo thực hiện các chức năng và nhiệm vụ của Nhà nước.

Ngân sách nhà nước là kế hoạch tài chính cơ bản của quốc gia, là bảng cân đối thu chi bằng tiền của Nhà nước, là quĩ tiền tệ tập trung, là yếu tố quan trọng nhất trong hệ thống tài chính quốc gia.

– Ngân sách nhà nước được hình thành từ:

- Mọi khoản thuế, phí, lệ phí;
- Các khoản thu từ mọi hoạt động kinh tế của Nhà nước;
- Các khoản đóng góp tình nguyện của các tổ chức và cá nhân;
- Các khoản vay của Chính phủ;
- Các khoản viện trợ và các khoản thu khác theo qui định của pháp luật.

Vì vậy, thu ngân sách nhà nước là thu bắt buộc, chủ yếu thông qua thuế (trước đây khi chưa cải cách hệ thống thuế, nguồn của ngân sách nhà nước chủ yếu là từ vay và viện trợ). Nộp thuế là nghĩa vụ của các tổ chức và cá nhân, là tuân theo luật pháp. Không nộp thuế là vi phạm pháp luật.

- Chi ngân sách nhà nước để duy trì và phát triển cuộc sống cộng đồng trong xã hội. Các khoản chi ngân sách nhà nước bao gồm:

1- Chi để duy trì bộ máy nhà nước. Quan điểm cần quán triệt đối với khoản chi này là tiết kiệm toàn diện. Điều này được thực hiện thông qua việc sắp xếp lại hệ thống hành chính nhà nước theo hướng tinh giản, gọn nhẹ và có hiệu lực (tổ chức, bộ máy chấn chính định biên, tiêu chuẩn hóa cán bộ, khoán quĩ lương và tổ chức lao động khoa học trong các cơ quan nhà nước); Thực hiện nghiêm túc chế độ chi tiêu tiết kiệm của Chính phủ cùng với việc chống tham nhũng, lãng phí, quan liêu.

2- Chi cho đầu tư phát triển. Đầu tư càng nhiều thì đất nước càng mạnh. Chi đầu tư phát triển tập trung chủ yếu cho xây dựng cơ sở hạ tầng, và phát triển một số ngành mũi nhọn, những vùng trọng điểm có tác dụng thay đổi cơ cấu kinh tế,

thúc đẩy quá trình công nghiệp hóa, hiện đại hóa.

. Tỉ trọng vốn đầu tư thuộc ngân sách nhà nước so với tổng vốn đầu tư xã hội năm 1999 là 25% (so với 21,5% năm 1998), dự tính năm 2000 là 24,4%. Điều này gắn liền với bài toán nâng cao hiệu quả của vốn đầu tư (điều chỉnh cơ cấu vốn đầu tư, đổi mới tín dụng đầu tư...).

3- Chi cho các mục tiêu văn hóa - xã hội. Trong đó có công trình văn hóa, bảo tồn, bảo tàng, giáo dục, y tế...

4- Chi cho quốc phòng.

5- Chi trả nợ nước ngoài. Chủ yếu trả nợ bằng hàng hóa xuất khẩu, thường chiếm khoảng 10% chi ngân sách, hay 2,85% - 3,4% GDP hàng năm.

6- Dự phòng. Đề phòng các rủi ro về tài chính, thiên tai, viện trợ các nước khi họ gặp khó khăn...

. Chỉ trong vòng hơn 1 năm (giữa năm 1997 đến cuối năm 1998), tổng thiệt hại về tài sản do thiên tai gây ra khoảng 4,7% GDP, tương đương với tổng số vốn đầu tư thuộc nguồn ngân sách tập trung năm 1997.

. Đầu năm 1999, hạn hán nghiêm trọng, nhiều vùng không có nước và dân bị đói. Nhà nước đã trích 15 tỷ đồng từ nguồn dự phòng ngân sách nhà nước để khắc phục hậu quả hạn hán, thiếu nước sinh hoạt.

- Ngân sách phải cân đối, tức thu phải cân bằng với chi. Trên thực tế, có ba quan điểm về cân đối thu chi:

• Quan điểm thứ nhất: có bao nhiêu chi bấy nhiêu. Đây là quan điểm "thắt lưng buộc bụng", "thà chậm mà chắc" nên có hệ số an toàn cao, tránh được nguy cơ khủng hoảng tài chính - tiền tệ. Nhưng phải cắt xén chi vì thu ít và hậu quả của nó là

tốc độ tăng trưởng kinh tế chậm.

• Quan điểm thứ hai: ngân sách phải xuất phát từ nhu cầu chi để phát triển nguồn thu (chi như vậy, thu không đủ thì vay - trong nước và ngoài nước). Đây là phương pháp một thời được xem là cân đối tích cực nhưng mạo hiểm, bởi nó dễ dẫn đến lạm phát, thâm thủng ngân sách và chứa đựng mầm mống của cuộc khủng hoảng tiềm năng trong lĩnh vực tài chính tiền tệ.

• Quan điểm thứ ba: tận dụng các nguồn vay ưu đãi (đặc biệt là nguồn vay quốc tế), ưu tiên cho việc chi để nuôi nguồn thu lâu dài, và kết hợp với chính sách "thắt lưng buộc bụng" trong nước.

3.1. Phương hướng thu chi ngân sách. Làm sao thu ngân sách tối đa nhưng vẫn kích thích sản xuất, vì vậy, phải mở rộng diện thu, thu đúng và thu đủ. Thu ngân sách phụ thuộc vào:

– Sự tăng giảm sản xuất, giá cả, tiêu thụ (mặt lượng);

– Hiệu quả của sản xuất kinh doanh (mặt chất), nhất là từ khi luật thuế mới được thực hiện trên cơ sở giá trị gia tăng của sản xuất.

– Các chính sách của Nhà nước như chính sách đầu tư, chính sách bảo hộ...

Đối với chi ngân sách, về lâu dài, Nhà nước cố gắng giữ mức bội chi ngân sách nhà nước thấp hơn 3% GDP. Muốn vậy:

– Mọi khoản chi ngân sách nhà nước được kiểm tra chặt chẽ về thủ tục trước khi cấp phát.

– Nghiệm thu đầy đủ trong và sau khi cấp phát.

– Chi đúng mục đích, đúng đối tượng, có hiệu quả và theo dự toán được duyệt.

– Có cơ chế ràng buộc trách nhiệm vật chất cá nhân đối với các quyết định chi sai chế độ, chính sách.

- Năm 1999 dự tính đạt -3% mức chi ngân sách thực hiện năm 1998:

  Chi hành chính sự nghiệp giảm 10,3%.

  - Giảm ít nhất 30% chi công tác phí.

  Giảm 40% chi đoàn ra, đoàn vào, đi công tác trong nước.

  Giảm 60 - 70% chi mua sắm thiết bị, sửa chữa, hội nghị, tiếp khách, văn phòng phẩm, tiền thưởng các loại của các cơ quan hành chính sự nghiệp.

- Chính sách mới trong dự toán thu chi ngân sách năm 1999 là khoan sức dân, giảm tỷ lệ động viên để nuôi nguồn thu trong điều kiện khó khăn chung hiện nay.

  - Nhà nước để lại toàn bộ thuế sử dụng đất nông nghiệp (khoảng 1.800 tỷ đồng) cho các địa phương để đầu tư trở lại nông nghiệp.

  - Miễn thuế sử dụng đất cho 1.700 xã nghèo: dành 4.000 tỷ đồng để đầu tư cho 1.000 xã đặc biệt khó khăn (xây dựng công trình nước, điện, trường, trạm y tế...).

  - Nâng tỷ trọng ngân sách cho giáo dục lên là 14,1% (năm 2.000 có thể là 15%), v.v...

3.2. Phân cấp thu chi ngân sách

Ngân sách nhà nước là một thể thống nhất, trong đó có phân biệt ngân sách các cấp, phù hợp với hệ thống tổ chức bộ máy theo luật định. Phân cấp quản lý ngân sách chính là chế độ xác định phạm vi, trách nhiệm và quyền hạn của các cấp chính quyền trong việc quản lý ngân sách nhà nước. Phân cấp ngân sách là phương pháp khoa học để giải quyết các quan hệ tài chính giữa các cấp chính quyền trong một thời kì cụ thể nhất định. Phân cấp thu chi ngân sách phải được

thực hiện theo nguyên tắc:

– Đảm bảo tính thống nhất của nền tài chính quốc gia.

– Tập trung dân chủ trong phân cấp. Việc phân cấp ngân sách nhà nước phải đạt được hai yêu cầu cơ bản là:

• Một là, đảm bảo tính tập trung thống nhất của ngân sách quốc gia.

• Hai là, tạo thế chủ động và khuyến khích tính năng động của chính quyền các cấp.

– Quản lý và điều hành của chính quyền các cấp về ngân sách nhà nước phải gắn liền với việc thực hiện những nhiệm vụ cụ thể về phát triển kinh tế - xã hội trong từng giai đoạn.

- Các cấp ngân sách phải tuân thủ pháp luật nhà nước.

Các cấp chính quyền được phân cấp ngân sách (cấp có pháp nhân công quyền) có quyền tự chủ quản lý (lập ngân sách, quyết định ngân sách, thực hiện ngân sách), tuân thủ nghiêm túc pháp luật nhà nước (về tài chính, ngân sách, thuế, kế toán...). Muốn vậy, cần có những qui định rõ ràng, chính xác, cụ thể về:

– Hệ thống ngân sách nhà nước.

– Các cấp ngân sách.

– Các nguồn thu và nhiệm vụ của các cấp ngân sách.

Những qui định này phải ổn định một số năm để các địa phương chủ động trong việc hoạch định sự phát triển kinh tế - xã hội ở địa phương và bố trí ngân sách.

• Minh họa về những qui định có liên quan tới phân cấp ngân sách. Căn cứ vào Nghị định 29/CP ngày 11.5.1998 về qui chế thực hiện dân chủ ở xã, phường, thị trấn, nay đã ban hành dự thảo qui chế dân chủ về công tác tài chính tại xã, phường, thị

trấn nhằm phát huy quyền làm chủ của nhân dân, thực hiện dân biết, dân bàn, dân làm, dân giám sát kiểm tra. Theo đó:

1. Đối với các loại quĩ do Nhà nước qui định:

- Quĩ phòng chống bão lụt ⇒ nộp cho Kho bạc nhà nước 100%.
- Quĩ an ninh ⇒ nộp cho Kho bạc theo tỷ lệ nào đó, còn để lại cho phường xã.
- Quĩ lao động công ích ⇒ nộp 100% số tiền lên quận, huyện.
- Văn phòng UBND xã phường phải tổ chức thu, có biên lai tài chính, danh sách, số tiền, chữ kí của từng tổ chức.

2. Đối với quĩ do nhân dân đóng góp để xây dựng cơ sở hạ tầng ở xã, phường, thị trấn:

- Bàn bạc với dân: xây dựng gì? Như thế nào? Đối tượng đóng? Đóng bao nhiêu?...
- Tiền dân đóng phải nộp vào ngân sách xã phường trước khi rút ra chi dùng.
- Bầu ra Ban quản lý công trình có cả đại diện chính quyền và nhân dân (do dân cử) ⇒ nắm chắc thiết kế và dự toán đã được cấp có thẩm quyền phê duyệt ⇒ xây dựng xong ⇒ lập quyết toán gửi lên phòng tài chính của UBND quận, huyện để thẩm tra ⇒ duyệt ⇒ thông báo công khai cho dân⇒dân có quyền chất vấn ban quản lý công trình từ 7-15 ngày.

3. Các quĩ do các hội, đoàn thể vận động đóng góp như quĩ tình nghĩa, quĩ ủng hộ nhân đạo vì tuổi thơ... thì từ khâu vận động đến tổ chức thu... đều công khai.

4. Ngân sách hàng năm của xã, phường, thị trấn.

- Nguồn thu ngân sách:

  - Tiền bổ sung từ ngân sách của cấp trên.
  - Số tiền dư của năm trước.
  - Các khoản thu phí, lệ phí tại xã, phường, thị trấn
  - Số tiền do ủng hộ, đóng góp tự nguyện của tổ chức, cá nhân.
  - Số tiền của các khoản thu khác.

- Tổng số chi trong năm:

  - Chi cho hoạt động thường xuyên của UBND xã, phường, thị trấn.
  - Chi cho hoạt động của cơ quan đảng bộ xã, phường, các đoàn thể: mặt trận tổ quốc, đoàn thanh niên, hội phụ nữ, hội cựu chiến binh.
  - Chi cho công tác văn hóa - xã hội như: văn hóa thông tin, thể dục thể thao, văn nghệ...
  - Chi cho công tác tự vệ, tuyển quân, đăng kí nghĩa vụ quân sự...
  - Chi cho phong trào quần chúng bảo vệ an ninh, trật tự xã hội.
  - Chi xây dựng cơ sở hạ tầng.
  - Chi phúc lợi công cộng.
  - Chi cho các yêu cầu khác

- Báo cáo quyết toán ngân sách hàng năm của xã phường thị trấn phải có xác nhận của Kho bạc nhà nước nơi giao dịch, phòng tài chính vật giá quận, huyện thẩm tra

CÂU HỎI ÔN TẬP

1. Khái niệm về tài chính và chính sách tài chính? Tại sao nói tài chính là phạm trù kinh tế lịch sử khách quan?

2. Hệ thống tài chính quốc gia bao gồm những bộ phận nào? Chức năng, vị trí và vai trò của từng bộ phận trong hệ thống tài chính đó?

3. Chính sách tài chính quốc gia bao gồm những nội dung gì? Tại sao nói chính sách tài chính quốc gia là một trong những bộ phận quan trọng nhất của hệ thống chính sách kinh tế và là công cụ quản lý vĩ mô chủ yếu của Nhà nước?

4. Có thể huy động vốn để phát triển nền kinh tế quốc dân theo những cách nào? Sự khác biệt trong xu hướng huy động vốn từ các nguồn giữa các nước chậm phát triển, đang phát triển và phát triển?

5. Thuế là gì? Vai trò của thuế? Ở Việt Nam hiện đang có những loại thuế nào?

6. Tại sao nói thuế giá trị gia tăng gần với thuế trực thu hơn thuế gián thu, tại sao nói thuế giá trị gia tăng tạo ra cơ chế tự kiểm tra?

7. Xu hướng cải cách thuế ở Việt Nam như thế nào?

8. Ngân sách nhà nước là gì? Thu và chi của ngân sách Nhà nước? Những xu hướng chủ yếu của chính sách ngân sách nhà nước?

CÂU HỎI THẢO LUẬN

1. Tại sao nói tài chính doanh nghiệp là cái gốc của tài chính quốc gia? Tại sao chỉ số tỉ lệ vốn của doanh nghiệp phải hợp lý để tránh nguy cơ khủng hoảng tài chính - tiền tệ?

2. Thử hình dung chuỗi liên hệ logic giữa tài chính dân cư với

tài chính doanh nghiệp và tài chính quốc gia, tại sao ở Việt Nam đẩy mạnh tài chính dân cư lại gắn liền với việc tăng sức mua của nông dân? Làm thế nào để thúc đẩy tài chính dân cư nói chung và kích cầu ở nông thôn nói riêng?

3. Tại sao gọi ngân hàng thương mại là trái tim của nền kinh tế? Với vai trò đó, thử liên hệ hệ thống ngân hàng thương mại ở Việt Nam.

4. Thị trường Việt Nam đang có nhu cầu thực sự về dịch vụ cho thuê tài chính. Tính đến 12-1998, Việt Nam có 7 công ty cho thuê tài chính (CTTC)[61].

STT	Tên công ty	Hình thức	Vốn điều lệ
1	Công ty CTTC NH công thương Việt Nam	trong nước	55 tỷ đồng
2	Công ty CTTC NH ngoại thương VN	trong nước	55 tỷ đồng
3	Công ty CTTC I, NH NN°&PTNT	trong nước	65 tỷ đồng
4	Công ty CTTC II, NH NN&PTNT	trong nước	55 tỷ đồng
5	Công ty CTTC, NHĐT&PT	trong nước	55 tỷ đồng
6	Công ty CTTC VN	liên doanh	10 triệu US
7	Công ty CTTC quốc tế	liên doanh	5 triệu USD

Tuy nhiên, các công ty cho thuê tài chính hiện đang gặp nhiều khó khăn cho đầu ra. Anh (chị) thử phân tích đó là những khó khăn gì? Nguyên nhân tại sao? Và các giải pháp tháo gỡ?

5. Nhà tỷ phú Mĩ G.Soros đã từng bị giới tài chính cho rằng ông là người gây ra cuộc khủng hoảng tài chính tiền tệ ở Thái Lan (vì đã rút một lúc khoảng 4 tỷ USD ra khỏi thị trường chứng khoán Băng-kốc). Thử đặt mình vào vị trí của nhà tỷ phú đó, anh (chị) sẽ có phản

[61] Xem Thời báo kinh tế Việt Nam, N°.103, 26-12-1998.

ứng gì trước lời buộc tội đó? Thử phân tích những ảnh hưởng của nợ thương mại và nợ chính phủ? Theo anh (chị) đâu là nguyên nhân sâu xa của cuộc khủng hoảng tài chính tiền tệ vừa qua?

6. Ở Việt Nam, tài sản thế chấp phần lớn là đất đai, hay bất động sản được xây dựng trên đất đai chưa hoàn thành các thủ tục pháp lý, khách sạn mini ế ẩm, nhà cửa xuống cấp, máy móc thiết bị lạc hậu... Vấn đề giải tỏa nợ đọng, và xử lý tài sản thế chấp đang là trở nên cấp bách. Xung quanh vấn đề này hình thành các quan điểm khác nhau.

– Quan điểm thứ nhất, thành lập công ty xử lý tài sản thế chấp của Chính phủ (có thể do Chính phủ hay Bộ Tài chính hay Ngân hàng nhà nước quản lý), có vốn hoạt động từ ngân sách nhà nước do Ngân hàng nhà nước cấp, cộng với vốn ODA và vốn phát hành tín phiếu.

- Quan điểm thứ hai, chức năng xử lý nợ xấu giao cho Ngân hàng ĐT&PT thực hiện, vốn hoạt động từ ngân sách nhà nước do NHNN cấp.

– Quan điểm thứ ba, ai có nợ xấu thì đi mà đòi - từng ngân hàng tự thành lập ra bộ phận xử lý tài sản thế chấp cho riêng mình.

Anh (chị) có suy nghĩ gì về những quan điểm trên và cho biết quan điểm riêng của mình?

7. Để khuyến khích xuất khẩu, Bộ Tài chính cùng các bộ liên quan đã xác định biểu thuế suất của thuế xuất khẩu, theo đó thuế suất của hầu hết các mặt hàng xuất khẩu của Việt Nam là 0%. Đứng trên những quan điểm cơ bản của cải cách hệ thống thuế, anh (chị) có thể bình luận gì về điều đó?

8. Trong nguồn vốn từ nước ngoài, đầu tư nước ngoài được đánh giá là có độ an toàn cao và được coi là nguồn chủ yếu. Anh (chị) thử

thảo luận về vấn đề này.

Sau bao nỗ lực cải thiện môi trường đầu tư của Chính phủ Việt Nam, tình hình đầu tư nước ngoài ở Việt Nam trong năm 1999 vẫn không mấy khả quan. Anh (chị) có thể phân tích tại sao? Theo anh (chị), Chính phủ (nói riêng) và các bên tham gia hoạt động kinh tế ở Việt Nam (nói chung) cần phải có những nỗ lực gì để thực sự hấp dẫn các nhà đầu tư nước ngoài?

9. Nhật Bản nối lại viện trợ chính thức cho Việt Nam từ năm 1993. Từ đó nguồn vốn hỗ trợ phát triển chính thức (ODA) của Nhật Bản cho Việt Nam đã không ngừng tăng lên và Nhật Bản đã trở thành nhà tài trợ lớn nhất của Việt Nam hiện nay. Năm lĩnh vực mà ODA Nhật Bản ưu tiên viện trợ là:

1. Phát triển nguồn nhân lực và xây dựng thể chế
2. Xây dựng và cải tạo các công trình giao thông và điện lực
3. Phát triển nông thôn và xây dựng cơ sở hạ tầng nông thôn
4. Phát triển giáo dục và y tế
5. Bảo vệ môi trường

Thử đặt mình vào cương vị của một chính khách khá am hiểu về hoạch định chính sách, anh (chị) có thể bình luận gì về những ưu đãi của Nhật Bản đối với Việt Nam nói chung, và về sự giúp đỡ của Nhật Bản trong những lĩnh vực nói trên ở Việt Nam nói riêng.

10. Tại sao nói chính sách thuế quan thái quá sẽ bị các nhà đầu tư lợi dụng gây thiệt cho người tiêu dùng trong nước? Anh (chị) lý giải ra sao về giá ôtô, xe máy... do các doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài bán ra trên thị trường ở Việt Nam quá cao so với giá các sản phẩm tương tự ở các nước trong khu vực như Thái Lan, Indonesia, Trung Quốc...? Có ý kiến cho rằng Nhà nước nên đưa ra một mức giá trần cần thiết và nếu Luật đầu tư nước ngoài chưa quy

định vấn đề này thì cần kiến nghị bổ sung. Nhưng cũng có ý kiến cho rằng việc kiểm soát để hạ giá bán ôtô, xe máy... nên thông qua các luật như chống phá giá, chống độc quyền và chống cạnh tranh không bình đẳng. Theo hướng này nếu các nhà đầu tư nước ngoài có dấu hiệu vi phạm thì sẽ được xử lí bằng luật pháp. Ngoài ra có thể sử dụng các công cụ như: thuế lợi tức, phụ thu thêm một lần nữa để hạ giá bán và điều tiết lợi nhuận siêu ngạch của các doanh nghiệp. Vậy anh (chị) có thể lý giải tại sao giá xe ôtô, xe máy ở Việt Nam lại cao so với ở các nước trong khu vực? Anh (chị) nhận xét gì về những ý kiến nói trên? Theo anh (chị) Nhà nước nên kiểm soát như thế nào đối với giá ôtô, xe máy... để người tiêu dùng được mua rẻ mà vẫn kích thích nhà sản xuất đầu tư.

Chương VI
CHÍNH SÁCH TIỀN TỆ - TÍN DỤNG

Tiền tệ là một trong những đầu vào quan trọng của nền kinh tế hàng hoá xét theo quan điểm hệ thống. Tiền tệ vừa là sản phẩm vừa là công cụ phát triển của nền kinh tế hàng hoá. Chính sách tiền tệ nhằm điều tiết mức độ tiền tệ hoặc rộng hơn là khả năng thanh toán của một nền kinh tế.

Tín dụng là sự chuyển nhượng quyền sử dụng một lượng giá trị của người này hoặc doanh nghiệp này cho người khác hoặc doanh nghiệp khác với điều kiện là phải hoàn trả lại cả vốn lẫn lãi (lãi tín dụng) sau một thời gian vay.

Tín dụng phản ánh mối quan hệ kinh tế giữa các doanh nghiệp và phục vụ nhu cầu của các doanh nghiệp.

I. TIỀN TỆ VÀ CHÍNH SÁCH TIỀN TỆ - TÍN DỤNG

1. Khái niệm và vai trò của tiền tệ

Tiền tệ là một phạm trù lịch sử, biểu hiện quan hệ xã hội của các nền sản xuất hết sức khác nhau. Xét về nguồn gốc phát sinh "tiền tệ là một vật được kết tinh hình thành một cách tự phát trong trao đổi". Với tính cách là hình thức biểu hiện trình độ phát triển cao nhất của các hình thái giá trị, tiền tệ là một loại hàng hoá đặc biệt được tôn quí nhất. Nó trực tiếp thể hiện lao động xã hội nên là vật ngang giá chung để biểu hiện giá trị của các hàng hoá khác nhờ đó mà các hàng hoá có thể trao đổi được với nhau.

Như vậy để hiểu được tác dụng của tiền đối với nền kinh tế

chúng ta phải hiểu một cách chính xác tiền là gì? Do từ "tiền" được dùng một cách tự nhiên trong các cuộc nói chuyện hàng ngày nó có thể có nhiều nghĩa nhưng đối với nhà kinh tế nó có một nghĩa riêng.

Tiền hoặc lượng tiền cung ứng được định nghĩa là một phương tiện bất kỳ nào đó được chấp nhận chung để thanh toán cho việc cung cấp hàng hoá và dịch vụ hoặc trả nợ.

Định nghĩa tiền (Money) chỉ đơn thuần là đồng tiền (Currency: tiền giấy hoặc tiền kim loại) thì quá hẹp với các nhà kinh tế. Do séc cũng được chấp nhận như tiền trả khi mua nên các món gửi ở dạng tài khoản séc cũng được coi là tiền. Thường cần một định nghĩa rộng hơn của tiền bởi vì những khoản khác như séc du lịch hoặc tiền gửi tiết kiệm đôi khi có thể được dùng để trả cho hàng hoá hoặc có thể có tác dụng hữu hiệu như tiền nếu chúng có thể được chuyển đổi một cách nhanh chóng và dễ dàng thành tiền mặt hoặc các món gửi ở dạng tài khoản séc. Như vậy có thể thấy, không có một định nghĩa đơn giản, chính xác của tiền hoặc lượng tiền cung ứng, ngay cả đối với những nhà kinh tế. Có nhiều công cụ tiền tệ được chấp nhận làm phương tiện thanh toán, được tổng hợp lại và gọi là khả năng thanh toán, giữa chúng có nhiều mức độ khả năng thay thế cho nhau. Vấn đề công cụ nào là thích hợp phụ thuộc vào độ gần của công cụ đó với chi tiêu.

Theo C.Mác, tiền tệ có 5 chức năng cơ bản: Chức năng thước đo giá trị; chức năng phương tiện lưu thông; chức năng thanh toán; chức năng phương tiện dự trữ; chức năng tiền tệ thế giới.

Thông qua quá trình thực hiện các chức năng nói trên, tiền tệ giữ vai trò cực kỳ quan trọng trên mọi lĩnh vực hoạt động của đời sống xã hội. Sức mạnh thần kỳ của tiền tệ bắt nguồn từ thuộc tính vạn năng của nó. Tiền tệ vì là vật ngang giá chung nên có thể trao đổi được với bất kỳ hàng hoá nào, nó có thể mua được mọi thứ và

chiếm hữu được mọi đối tượng.

Tiền tệ là sản phẩm tự nhiên của sản xuất hàng hoá và là phương tiện hữu hiệu để phát triển sản xuất hàng hoá. Thiếu tiền các hoạt động sản xuất và lưu thông hàng hoá sẽ không thể tiến hành một cách bình thường, trôi chảy và rơi vào tình trạng ách tắc, ngừng trệ, dẫn đến suy thoái kinh tế. Ngược lại nếu như tiền trên các kênh lưu thông nhiều hơn mức cần thiết so với khối lượng hàng hoá lưu chuyển sẽ làm cho đồng tiền bị mất giá và gây ra những rối loạn về kinh tế - xã hội. Trong nền kinh tế thị trường Nhà nước sử dụng tiền tệ như là một công cụ quản lý sắc bén. Để quản lý vĩ mô nền kinh tế, Nhà nước sử dụng các công cụ kinh tế như: chính sách tài chính, chính sách tiền tệ, chính sách thu nhập, chính sách kinh tế đối ngoại... Trong đó tiền tệ là phương tiện quan trọng để hình thành và thực hiện các công cụ kinh tế nêu trên.

- Đối với chính sách tài chính, thông qua tiền tệ để điều chỉnh khoản thu chi của các chủ thể kinh tế - xã hội, xác định quan hệ cân đối thu- chi của ngân sách nhà nước.

- Đối với chính sách tiền tệ, thông qua Ngân hàng trung ương để xác định quan hệ hợp lý giữa cung và cầu về tiền trong nền kinh tế nhằm mục tiêu tăng trưởng kinh tế, tạo thêm công ăn việc làm, kiềm chế lạm phát và thăng bằng cán cân thanh toán.

- Đối với chính sách thu nhập, thông qua tiền tệ để thi hành các chính sách về thuế, giá cả, tiền lương nhằm điều chỉnh cơ cấu đầu tư, cơ cấu sản xuất và cơ cấu tiêu dùng.

- Đối với chính sách kinh tế đối ngoại, thông qua tiền tệ để hình thành tỉ giá hối đoái, thuế xuất nhập khẩu, các quan hệ về tiền tệ - tín dụng và ngân hàng với các nước trên thế giới.

Trong hoạt động sản xuất - kinh doanh của các doanh nghiệp, vai trò của tiền tệ được thể hiện qua các mặt chủ yếu sau:

- Tiền tệ là công cụ để tổ chức hạch toán kinh doanh của các doanh nghiệp, thông qua tiền tệ để xác định tổng thu, tổng chi và tình hình lỗ lãi trong sản xuất kinh doanh. So sánh hiệu quả các biện pháp kinh tế - kỹ thuật để lựa chọn phương án sản xuất kinh doanh tối ưu.

- Tiền tệ là công cụ để hình thành và sử dụng các nguồn vốn nhằm bảo đảm cho quá trình sản xuất kinh doanh của các doanh nghiệp được tiến hành một cách bình thường và đạt hiệu quả mong muốn.

- Tiền tệ là công cụ để hình thành các quan hệ tài chính trong doanh nghiệp, quan hệ tài chính giữa các doanh nghiệp với nhau, giữa doanh nghiệp với các cơ quan tài chính, giữa doanh nghiệp với ngân hàng và các tổ chức tín dụng...

2. Vai trò của chính sách tiền tệ - tín dụng

Chính sách tiền tệ - tín dụng là tổng thể các quan điểm, tư tưởng, các giải pháp và công cụ mà Nhà nước sử dụng để đảm bảo việc cung cấp tiền và tín dụng cho nền kinh tế.

Chính sách tiền tệ - tín dụng là một trong những chính sách lớn của Nhà nước, là công cụ sắc bén để quản lý nền kinh tế thị trường. Vai trò quan trọng của chính sách tiền tệ thể hiện ở các mặt sau:

2.1. Nhà nước sử dụng chính sách tiền tệ - tín dụng để điều tiết khối lượng tiền tệ trong lưu thông cho phù hợp với yêu cầu phát triển kinh tế- xã hội trong từng thời kỳ lịch sử nhất định.

Tiền tệ là môi giới trung gian vận động không ngừng từ người này sang người khác nhằm thực hiện giá cả của hàng hoá. Nói chung, những hàng hoá thông thường sau một chu kỳ trao đổi sẽ đi vào lĩnh vực tiêu dùng còn tiền tệ thì sau những chu kỳ trao đổi nó vẫn nằm lại trong lưu thông để tiếp tục chu kỳ trao đổi khác.

C.Mác là người đã phát hiện ra quy luật lưu thông tiền tệ: "Số lượng các phương tiện lưu thông là do tổng giá trị của hàng hoá lưu thông và tốc độ lưu thông trung bình của tiền tệ quyết định". Đây là một trong những quy luật kinh tế quan trọng nhất, hoạt động trong tất cả các hình thái kinh tế - xã hội, còn sản xuất và lưu thông hàng hoá có thể viết dưới dạng công thức:

$$\text{Số lượng các phương tiện lưu thông trong thời kỳ nhất định} = \frac{\text{Tổng giá trị hàng hoá trong lưu thông}}{\text{Tốc độ lưu thông trung bình của tiền tệ}}$$

Căn cứ vào yêu cầu của quy luật lưu thông tiền tệ và mục tiêu đề ra của chính sách tiền tệ trong từng thời kỳ cụ thể, Ngân hàng nhà nước có thể áp dụng nhiều biện pháp khác nhau để cho khối lượng tiền tệ trong lưu thông tăng lên hoặc giảm xuống nhằm duy trì sự cân đối giữa khối lượng tiền tệ cần thiết cho lưu thông hàng hoá với khối lượng tiền tệ thực tế trong lưu thông. Đây là điều kiện để phát triển kinh tế với tốc độ cao trong trạng thái ổn định.

2.2. Nhà nước sử dụng chính sách tiền tệ - tín dụng kết hợp với chính sách tài chính để thực hiện các mục tiêu phát triển kinh tế - xã hội.

Vấn đề quan trọng hàng đầu là chính sách tiền tệ cần kết hợp với chính sách tài chính để đẩy lùi và kiềm chế lạm phát, ổn định giá trị của đồng tiền nội địa, tạo điều kiện cho tăng trưởng kinh tế với nhịp độ cao và bền vững. Sức mua đồng tiền nội địa, một mặt chịu sự tác động của quy luật cung - cầu hàng hoá, mặt khác chịu sự tác động của giá vàng và giá ngoại tệ. Do đó Ngân hàng Nhà nước có thể can thiệp vào thị trường tiền tệ, thông qua con đường ổn định giá vàng và giá ngoại tệ để ổn định sức mua của đồng tiền nội địa.

Sau nữa, ngân hàng Nhà nước cùng phối hợp hoạt động với

ngân hàng thương mại để thực hiện chức năng: Ngân hàng là trung tâm tiền tệ, trung tâm tín dụng và trung tâm thanh toán của các thành phần kinh tế. Thông qua hoạt động của hệ thống tài chính trung gian, các nguồn vốn trong xã hội được huy động và phân bổ nhằm thực hiện các mục tiêu kinh tế - xã hội của đất nước.

2.3. Cải thiện cán cân thanh toán. Bằng các công cụ của mình như lãi suất, tỉ giá hối đoái... chính sách tiền tệ - tín dụng tác động lên mức đầu tư nước ngoài, thúc đẩy xuất khẩu, điều tiết nhập khẩu, từng bước làm cho đồng tiền nội địa có giá trị chuyển đổi đầy đủ.

2.4. Nhà nước sử dụng chính sách tiền tệ để điều tiết các hoạt động sản xuất kinh doanh nhằm đẩy mạnh quá trình chuyển dịch cơ cấu kinh tế theo hướng công nghiệp hoá - hiện đại hoá.

Ngân hàng Nhà nước thông qua chính sách tín dụng cụ thể cho các ngành, các lĩnh vực kinh tế, góp phần thúc đẩy nền kinh tế hàng hoá chuyển đổi từ cơ cấu "nông nghiệp - công nghiệp - dịch vụ" sang cơ cấu: "công nghiệp - nông nghiệp - dịch vụ".

Phải mở rộng các hoạt động tín dụng dưới nhiều hình thức phong phú đa dạng, tăng nguồn vốn đầu tư tín dụng, đáp ứng kịp thời nhu cầu vốn bổ sung cho các chương trình, dự án, mục tiêu trọng điểm... phát triển thị trường tiền tệ nông thôn, đáp ứng nhu cầu về phát triển sản xuất của nông dân để đưa nông nghiệp trở thành ngành sản xuất hàng hoá theo cơ chế thị trường, thực hiện chương trình xoá đói, giảm nghèo của Đảng và Nhà nước.

Như vậy chính sách tiền tệ tín dụng của một quốc gia trong một quãng thời gian nhất định hướng vào việc khống chế nguồn gốc làm tăng hoặc giảm tổng mức khối lượng tiền tệ cung ứng, được xác định theo một trong hai hướng:

- Chính sách mở rộng tiền tệ nhằm khuyến khích đầu tư, mở

rộng sản xuất, tạo công ăn việc làm. Trường hợp này nhằm chống suy thoái.

- Chính sách thắt chặt tiền tệ nhằm hạn chế đầu tư, kiềm chế sự phát triển quá đà của nền kinh tế. Trường hợp này chống lạm phát.

Chính sách tiền tệ được vận hành theo hướng nào là tuỳ thuộc vào tình hình kinh tế - xã hội trong những thời kỳ cụ thể.

3. Hệ thống mạng lưới của chính sách tiền tệ - tín dụng

Để xây dựng và thực thi có hiệu quả chính sách tiền tệ quốc gia, tăng cường quản lý nhà nước về tiền tệ và hoạt động ngân hàng, góp phần phát triển nền kinh tế hàng hóa nhiều thành phần theo cơ chế thị trường có sự quản lý của Nhà nước, theo định hướng XHCN bảo vệ lợi ích của Nhà nước, quyền và lợi ích hợp pháp của tổ chức và cá nhân... mỗi Nhà nước hiện đại đều phải có một hệ thống ngân hàng hiện đại bao gồm:

- Ngân hàng nhà nước: là cơ quan của Chính phủ và là ngân hàng trung ương của nước Cộng hòa XHCN Việt Nam.

Ngân hàng nhà nước thực hiện chức năng quản lý Nhà nước về tiền tệ và hoạt động Ngân hàng: là ngân hàng phát hành tiền, ngân hàng của các tổ chức tín dụng và ngân hàng làm dịch vụ tiền tệ cho Chính phủ. Hoạt động của Ngân hàng nhà nước nhằm ổn định giá trị đồng tiền, góp phần bảo đảm an toàn hoạt động ngân hàng và hệ thống các tổ chức tín dụng, thúc đẩy phát triển kinh tế - xã hội theo định hướng XHCN. Trong điều kiện nước ta hiện nay để cho chính sách tiền tệ - tín dụng của Nhà nước tác động vào nền kinh tế một cách có hiệu quả, đại hội VII của Đảng đã xác định: Hệ thống ngân hàng "vươn lên làm tốt chức năng là trung tâm tiền tệ - tín dụng và thanh toán của các thành phần kinh tế" và cần "phân định rõ chức

năng của Ngân hàng nhà nước và ngân hàng kinh doanh".

Nói về những tổ chức cấu thành hệ thống tài chính thì Ngân hàng nhà nước giữ một chức năng chủ chốt trong hệ thống kinh tế Trách nhiệm chủ yếu là chủ trì xây dựng dự án chính sách tiền tệ quốc gia, kế hoạch cung ứng lượng tiền bổ sung cho lưu thông hàng năm trình Chính phủ: Điều hành các công cụ thực hiện chính sách tiền tệ quốc gia, thực hiện việc đưa tiền ra lưu thông, rút tiền từ lưu thông về theo tín hiệu của thị trường trong phạm vi lượng tiền cung ứng đã được Chính phủ phê duyệt. Mặt khác Ngân hàng nhà nước còn thực hiện chức năng kiểm soát các tổ chức tài chính khác, tức là kiểm soát chặt chẽ để bảo đảm được rằng các tổ chức tài chính tuân thủ các điều luật và giám sát nhằm tăng cường hơn nữa hệ thống tài chính.

Như vậy Ngân hàng nhà nước với tư cách là ngân hàng của các ngân hàng bằng những hoạt động và nghiệp vụ tạo nên những phát triển trong dự trữ tiền tệ của các ngân hàng thương mại, làm khởi đầu cho sự hoạt động của cả hệ thống. Ngân hàng nhà nước thực hiện các hoạt động cho vay hoặc ứng trước cho các ngân hàng thương mại với sự điều tiết bằng lãi suất chiết khấu và tái chiết khấu; quản lý khoản dự trữ bắt buộc của các ngân hàng thương mại cũng như của các thể chế tài chính khác. Khoản dự trữ này cùng với một số lượng nhỏ tiền mặt được cất giữ ở các tổ chức môi giới tài chính là khoản dự trữ làm cơ sở cho việc tăng tiền gửi ngân hàng của cả hệ thống ngân hàng.

– Ngân hàng thương mại: là những tổ chức hoạt động kinh doanh trên lĩnh vực tài chính tín dụng nhằm kiếm lợi cho mình và cho những người sở hữu các khoản tiền gửi ở tài khoản ngân hàng. Chức năng chính của các ngân hàng này là môi giới trung gian tài chính và cung cấp tài khoản séc cho khách hàng. Với mục đích và

chức năng như vậy, ngân hàng thương mại có xu hướng không muốn giữ tiền mặt, mà muốn biến hầu hết tiền gửi của khách hàng thành quỹ cho vay, chỉ giữ lại một tỉ lệ rất nhỏ dự trữ tiền mặt thật cần thiết cho việc giao dịch so với tổng tiền gửi. Chính vì vậy mới có việc tăng tiền gửi ngân hàng gấp nhiều lần khi Ngân hàng nhà nước bơm vào hệ thống ngân hàng thương mại một lượng tiền dự trữ mới.

Tại hầu hết các nước, Ngân hàng nhà nước là một tổ chức tài chính tương đối nhỏ như tính theo mức tài sản của nó. Các tổ chức tài chính lớn là những ngân hàng thương mại, đó thường là những tổ chức chủ yếu cung ứng tiền gửi không kỳ hạn, có kỳ hạn và tiết kiệm ở hầu hết các nước, trên thực tế là những người cung ứng tiền tệ chủ yếu ở các nước đó. Các ngân hàng thương mại sử dụng vốn huy động được của người gửi và cho các chủ thể kinh tế - xã hội vay. Các khoản cho vay của họ thường là ngắn hạn mặc dù trong 20 năm qua các ngân hàng thương mại đã chuyển phần lớn các khoản cho vay ngắn hạn của họ cho các doanh nghiệp thành cho vay dài hạn. Trên thực tế nhiều khoản đầu tư ở các nước đang phát triển ngày nay được các ngân hàng tài trợ. Các khoản đầu tư đó được Ngân hàng Trung ương điều tiết bằng cách áp đặt một tỉ lệ dự trữ bắt buộc và mức vốn tối thiểu, duy trì những hình thức kiểm soát khác để bảo đảm an toàn cho đầu tư.

Ngày nay xu hướng toàn cầu hóa, khu vực hóa với những đặc trưng nổi bật là tự do hóa thương mại "tự do hóa tài chính ngày càng rộng khắp, mạnh mẽ đã đang chi phối khuynh hướng và cấu trúc vận động của hệ thống tài chính ngân hàng từng quốc gia. Từ khi đổi mới nền kinh tế hệ thống ngân hàng thương mại Việt Nam đã sớm bắt nhịp quá trình hội nhập cộng đồng tài chính - tiền tệ khu vực và thế giới: mức độ tập trung của hệ thống ngân hàng đã được thay đổi không ngừng, xuất hiện nhiều định chế tài chính mới như: các ngân

hàng thương mại cổ phần, ngân hàng liên doanh, chi nhánh ngân hàng nước ngoài, công ty tài chính và công ty thuê mua. Mặc dù một số qui định lỗi thời về pháp lý cho các định chế tài chính cũng như những hàng rào vô hình đã được dỡ bỏ để các định chế tài chính mới gia nhập vào hệ thống ngân hàng, nhưng mức độ tập trung chi phối của mỗi khối ngân hàng trong hệ thống ngân hàng vẫn còn rất cao cả lĩnh vực huy động tiền gửi và hoạt động cho vay.

Trong thời gian tới, ngân hàng chính sách - một mô hình mới về ngân hàng sẽ ra đời theo tinh thần của luật các tổ chức tín dụng nhằm phục vụ tốt hơn cho người nghèo và các đối tượng chính sách khác.

Nội dung hoạt động của Ngân hàng chính sách đã được xác định theo khoản 2 điều 20 - Luật các tổ chức tín dụng đã nói rõ: "Phát triển các ngân hàng chính sách hoạt động không vì mục đích lợi nhuận phục vụ người nghèo và các đối tượng chính sách khác nhằm thực hiện chính sách kinh tế - xã hội của Nhà nước; Ngân hàng chính sách được thực hiện toàn bộ hoạt động ngân hàng và các hoạt động kinh doanh khác có liên quan; Nhà nước có chính sách tín dụng ưu đãi về vốn - lãi suất, điều kiện và thời hạn vay vốn đối với người nghèo, các đối tượng chính sách khác để có điều kiện phát triển sản xuất - kinh doanh".

Bên cạnh các ngân hàng thương mại, hầu hết các nước đang phát triển đều có các ngân hàng phát triển. Các tổ chức này có trách nhiệm chuẩn bị sẵn cho các nhà đầu tư tài sản dài hạn bằng những khoản cho vay dài hạn, đó chính là cơ sở của tài trợ đầu tư. Nói chung các ngân hàng phát triển không thành công lắm trong việc huy động vốn trừ các nguồn cuả chính phủ và các tổ chức đa phương. Vì lý do đó hầu hết các ngân hàng phát triển thường là các ngân hàng nhỏ so với các ngân hàng thương mại hoặc các tổ chức tài chính khác.

Một bài tổng kết gần đây về kinh nghiệm của Ngân hàng Thế giới đối với các ngân hàng phát triển đã khuyến nghị cần phải đa dạng hoá những dịch vụ của các ngân hàng đó. Hầu hết các ngân hàng đều tập trung chuyên sâu vào những biện pháp tài trợ dài hạn. Các ngân hàng phát triển cần phải liên kết ngược và làm một số dịch vụ ngân hàng thương mại bằng cách cho một số khách hàng vay ngắn hạn. Các ngân hàng cũng có thể tham gia vào các dịch vụ như cho thuê mua, trợ giúp kỹ thuật và một số dạng dịch vụ thuộc lĩnh vực của ngân hàng đầu tư, kể cả bảo lãnh cho các công ty khách hàng.

Các công ty bảo hiểm và các công ty khác:

Một nền kinh tế tương đối đơn giản có một hệ thống tài chính tương đối đơn giản với một số ít các tổ chức tài chính và một số lượng hạn hẹp các dạng hợp đồng tài chính. Nhưng khi nền kinh tế trở nên phức tạp hơn thì tài chính sẽ trở thành một lĩnh vực rất phức tạp và có rất nhiều dạng các tổ chức tài chính cũng như các công cụ tài chính phát triển, từ tiền mặt, tiền gửi không kỳ hạn, tiền gửi có kỳ hạn, công trái, vốn cổ phần cũng như các tài sản tài chính khác...

Các tổ chức của thị trường chứng khoán:

Một dạng không tiến hành tại các tổ chức tài chính nhưng lại liên quan tới tiền tệ, tới việc cho vay và vay để đầu tư, đó chính là thị trường chứng khoán. Thị trường chứng khoán trước kia không có tác dụng quan trọng lắm đối với các nước đang phát triển nhưng giờ đây càng ngày càng trở nên quan trọng hơn trong việc điều tiết khối lượng tiền tệ cung ứng cho các hoạt động của nền kinh tế.

Những điều kiện cần thiết để thiết lập và tổ chức vận hành có hiệu quả của một thị trường chứng khoán được đặt ra rất khắt khe, liên quan tới nhiều lĩnh vực như: môi trường pháp lý, chế độ tài chính kế toán, kiểm toán, trình độ cán bộ quản lý, sự hiểu biết của công chức... và đặc biệt là vai trò của ngân hàng. Từ kinh nghiệm của

nhiều nước, một số học giả đã cho rằng: Nếu thị trường chứng khoán là 1 cạnh cắt của thị trường tài chính thì các ngân hàng vừa là nền móng, vừa là xi măng. Nếu không có một hệ thống ngân hàng vững mạnh thì càng không thể nghĩ đến một thị trường chứng khoán có hiệu quả cao. Thị trường chứng khoán chỉ có thể hoạt động và phát triển được tốt trong điều kiện nền kinh tế đã được tiền tệ hóa ở mức cao. Mức độ tiền tệ hóa của nền kinh tế cao hay thấp phụ thuộc vào khả năng cung ứng tiền tệ, vào ngân sách tiền tệ của Ngân hàng nhà nước. Vì vậy trong việc hình thành và hoạt động thị trường chứng khoán ở Việt Nam việc quan tâm đúng mức và phát huy đầy đủ vai trò của ngân hàng là rất cần thiết.

Tín dụng thương mại: Đó là hình thức cho vay không chính thức có ý nghĩa rất quan trọng trong việc tài trợ cho các hộ gia đình. Mặc dù hình thức không chính thức này thường bị lợi dụng thành cho vay nặng lãi, nó vẫn là một phần quan trọng trong đời sống tài chính của các cộng đồng dân chúng nông thôn. Nhiều nông dân sẽ không tiếp cận được với tín dụng nếu như hoạt động cho vay tiền như vậy ở nông thôn bị cấm.

II. NỘI DUNG CỦA CHÍNH SÁCH TIỀN TỆ - TÍN DỤNG

1. Mục tiêu của chính sách tiền tệ - tín dụng

Là một chính sách kinh tế, chính sách tiền tệ tín dụng theo đuổi những mục tiêu chung là:

1.1. Tăng trưởng kinh tế

Tăng trưởng kinh tế được thực hiện khi tỉ lệ gia tăng tổng sản phẩm quốc dân (GDP) lớn hơn nhịp độ gia tăng dân số. Khi khối lượng tiền tệ tăng lên, lãi suất tín dụng thường giảm xuống, đồng tiền "rẻ" đi sẽ kích thích đầu tư, phát triển tổng sản phẩm quốc dân, tăng tổng cầu, phát triển sức mua thị trường, giảm hàng hoá tồn

động, kích thích gia tăng sản xuất. Ngược lại khi khối lượng tiền tệ giảm, lãi suất sẽ tăng, làm giảm đầu tư, dẫn đến làm giảm tổng sản phẩm quốc dân.

Mục tiêu tăng trưởng kinh tế vững chắc quan hệ chặt chẽ với mục tiêu việc làm cao bởi vì những nhà kinh doanh muốn đầu tư nhiều hơn vào tư liệu sản xuất để nâng cao năng suất lao động và tăng trưởng kinh tế khi mức thất nghiệp thấp và ngược lại khi thất nghiệp cao, các xí nghiệp nhàn rỗi thì không có lợi cho việc đầu tư. Mặc dù hai mục tiêu này có mối quan hệ chặt chẽ với nhau nhưng các chính sách có thể đặc biệt nhằm vào việc khuyến khích tăng trưởng kinh tế bằng cách mở rộng hoặc thắt chặt khối lượng tiền tệ cung ứng; trực tiếp khuyến khích các nhà đầu tư hoặc khuyến khích nhân dân tiết kiệm tạo thêm nguồn vốn giúp cho các doanh nghiệp tiếp tục đầu tư và mở rộng sản xuất.

1.2. Kiềm chế lạm phát

Kiềm chế lạm phát, ổn định giá ở thị trường đối nội và đối ngoại của đồng tiền là mục tiêu hàng đầu của chính sách tiền tệ.

Kiểm soát lạm phát nhằm ổn định giá cả hàng hoá là tiền đề để phát triển kinh tế và cải thiện đời sống. Giá trị đối nội của đồng tiền là sức mua của nó đối với hàng hoá và dịch vụ ở trong nước, giá trị đối ngoại của đồng tiền được đo bằng tỉ giá hối đoái thả nổi. Vì vậy muốn ổn định tiền tệ trong nước phải chú ý ổn định giá cả hàng hoá và tỉ giá hối đoái.

1.3. Tạo công ăn việc làm

Thất nghiệp là căn bệnh kinh niên của nền kinh tế thị trường, chính sách tiền tệ hướng vào việc tạo công ăn việc làm nhiều hơn thông qua mở rộng đầu tư, mở rộng sản xuất - kinh doanh, Muốn thực hiện mục tiêu này phải chống suy thoái kinh tế là suy thoái

kinh tế chu kỳ.

1.4. Ổn định thị trường tài chính

Tạo một nền tảng tài chính ổn định để hệ thống ngân hàng thương mại và các tổ chức tín dụng có thể hoạt động hiệu quả và hỗ trợ một cách tốt cho tăng trưởng kinh tế cao, lạm phát thấp cũng như hạn chế những khuyết tật của hệ thống tài chính là mục tiêu chủ đạo của chính sách tiền tệ ngoài những mục tiêu nói trên. Nền tảng của hệ thống tài chính ổn định được hiểu là bằng chính sách tiền tệ, ngân hàng Trung ương phải ổn định hoạt động tài chính của hệ thống tài chính trong nước một cách gián tiếp kể cả thu thập thông tin, hướng dẫn, ngăn ngừa rủi ro cho các tổ chức tài chính theo hướng quản lý các hoạt động của nó phù hợp với các mục tiêu của nền kinh tế. Do vậy, vai trò của chính sách tiền tệ là làm hài hoà một cách tối ưu giữa các mục tiêu nói trên để phục vụ tốt nhất cho lợi ích chung mà không làm tổn hại hoặc hạn chế khả năng phát triển của hệ thống tài chính.

1.5. Điều tiết sản xuất kinh doanh mở rộng sản lượng tiềm năng nền kinh tế

Trong mỗi quốc gia sản lượng tiềm năng phụ thuộc vào các biến số như đất đai, tài nguyên thiên nhiên, nguồn lực con người, tiềm năng khoa học- kỹ thuật và vốn. Nền kinh tế có giới hạn tối đa về khả năng sản xuất cho nên mục tiêu cuối cùng của chính sách tiền tệ là phải góp phần khai thác và phát triển các nguồn lực nói trên một cách có hiệu quả nhất. Để làm được điều đó chính sách cung ứng tiền phải ngày càng linh động, chính xác và hiệu quả trong quản lý và điều tiết lưu lượng tiền tệ trong nền kinh tế.

Cần lưu ý rằng giữa kiềm chế lạm phát với tăng trưởng kinh tế và công ăn việc làm có nhiều mâu thuẫn với nhau. Thông thường khi kiềm chế được lạm phát thì tăng trưởng kinh tế giảm, dẫn đến suy

thoai kinh tế và tăng số người thất nghiệp. Ngược lại, khi mở rộng đầu tư, khắc phục được suy thoái, đưa đến tăng trưởng kinh tế và tạo thêm công ăn việc làm thì rất khó kiềm chế lạm phát. Trong tình hình đó một số nhà kinh tế đưa mục tiêu kiềm chế lạm phát lên hàng đầu, tất cả đều phải phục tùng mục tiêu chống lạm phát, kể cả tăng trưởng kinh tế và công ăn việc làm. Một số nhà kinh tế khác lại chủ trương phải "mua" một tỉ lệ lạm phát thấp có thể chấp nhận được, đi theo một mức độ tăng trưởng kinh tế vừa phải và một tỉ lệ thất nghiệp thấp: làm như vậy sẽ tạo thế ổn định hơn, tránh được các cơn sốt kinh tế và thất nghiệp.

Nền kinh tế thị trường luôn luôn có những biến động thăng trầm mang tính chu kỳ: từ tăng trưởng kinh tế dễ chuyển qua lạm phát, từ lạm phát dễ rơi vào tình trạng ngưng trệ rồi suy thoái kinh tế. Một khối lượng tiền tệ tăng thêm có thể cứu vãn được nền kinh tế, chuyển nó qua giai đoạn phục hồi, rồi lại từ giai đoạn phục hồi chuyển qua giai đoạn tăng trưởng. Vấn đề là ở chỗ: chính sách tiền tệ phải đề ra được giải pháp để tìm điểm dung hoà giữa các mục tiêu trong từng thời kỳ cụ thể, để tăng trưởng được kinh tế, vừa kiềm chế được lạm phát, tạo nhiều công ăn việc làm và chuyển dịch cơ cấu kinh tế theo hướng công nghiệp hoá và hiện đại hoá.

Tại kỳ họp thứ 6 - Quốc hội khóa X - Thủ tướng Phan Văn Khải đã đọc báo cáo "Tạo chuyển biến tích cực về tốc độ và chất lượng phát triển kinh tế - xã hội", trong nhiệm vụ chấn chỉnh và lành mạnh hóa hệ thống ngân hàng, Chính phủ nhấn mạnh :

Cần tiếp tục hướng vào tạo mọi điều kiện thuận lợi cho việc thực chi chính sách tài chính - tiền tệ tích cực, mạnh dạn nới lỏng hợp lý tổng lượng tiền cung ứng, linh hoạt hóa trong việc áp dụng các công cụ tài chính tiền tệ, đồng bộ và hiệu lực hóa các biện pháp thực thi.

"Hệ thống Ngân hàng thương mại mà hạt nhân là các ngân

hàng quốc doanh phải được chấn chỉnh và tổ chức lại để kinh doanh có hiệu quả, thực hiện đầy đủ quyền tự chủ tự chịu trách nhiệm trong hoạt động tín dụng, chấm dứt việc ngân hàng thương mại cho vay theo lệnh hành chính. Chính phủ tạo nguồn vốn để hỗ trợ việc giải quyết các khoản nợ quá hạn, có cơ chế xử lý tài sản thế chấp bị xiết nợ, đồng thời triển khai xây dựng công ty mua bán nợ. Trong năm 2000 phải tạo được bước tiến rõ nét trong việc giải quyết vấn đề này, tạo cơ sở để sớm hạ thấp tỉ lệ nợ quá hạn xuống giới hạn cho phép, tăng khối lượng và vòng quay vốn qua ngân hàng".

2. Các nguyên tắc cơ bản để thực hiện mục tiêu của chính chính sách tiền tệ - tín dụng

- Thực hiện lưu thông tiền tệ thống nhất trong cả nước

Đảm bảo quyền quyết định của Quốc hội đối với những chính sách lớn trong lĩnh vực tiền tệ- tín dụng. Đảm bảo sự điều hành thống nhất của Chính phủ đối với phát hành tiền. Đảm bảo thực hiện đúng chức năng của Ngân hàng nhà nước như là cơ quan quản lý nhà nước đối với hoạt động tiền tệ- tín dụng ngân hàng và phát hành tiền.

- Nhận thức và tôn trọng yêu cầu của các quy luật lưu thông tiền tệ. Đảm bảo điều tiết một cách linh hoạt các công cụ của chính sách theo sự vận động của cơ chế thị trường.

- Huy động và tập trung mọi nguồn vốn cho đầu tư phát triển. Tín dụng ngân hàng được thực hiện trên cơ sở:

+ Đảm bảo lãi suất thực dương

+ Cho vay có giá trị tương đương làm đảm bảo

+ Cho vay theo kế hoạch được thoả thuận từ trước

- Xây dựng đồng bộ hệ thống tài chính trung gian

Mục tiêu của chính sách tiền tệ - tín dụng được thực hiện thông qua hệ thống trung gian với bộ phận quan trọng nhất là các tổ chức tín dụng, các công ty tài chính. Các tổ chức này có chức năng huy động và cho vay vốn, chức năng thanh toán và đồng thời kiểm soát các hoạt động kinh tế. Là trái tim của nền kinh tế, hình thức này phải được phát triển đồng bộ và với trình độ cao nhất.

3. Những thành phần cơ bản của chính sách tiền tệ - tín dụng

Nội dung của chính sách tiền tệ - tín dụng có thể được xem xét theo nhiều tiêu chí khác. Nếu phân theo đối tượng tác động của chính sách thì chính sách tiền tệ- tín dụng có các phân hệ cơ bản sau:

- Chính sách điều tiết khối lượng tiền tệ cung ứng
- Chính sách tín dụng
- Chính sách ngoại hối
- Chính sách tạm ứng cho ngân sách nhà nước.

4. Các giải pháp và công cụ của chính sách tiền tệ - tín dụng

Hoạt động tiền tệ - tín dụng tác động đến hầu hết các lĩnh vực kinh tế - xã hội. Để thực hiện được những mục tiêu của mình, chính sách tiền tệ - tín dụng có những giải pháp và công cụ mang tính đặc trưng cao. Chúng ta sẽ đề cập đến những nội dung cơ bản và các công cụ chủ yếu.

4.1. Các giải pháp cơ bản của chính sách tiền tệ - tín dụng

4.1.1. Chính sách điều tiết khối lượng tiền cung ứng

Ngân hàng Nhà nước duy trì mối tương quan hợp lý giữa tổng cung và tổng cầu về tiền tệ, giữa hàng và tiền bằng cách giữ nguyên hoặc tăng, giảm khối lượng tiền tệ cung ứng.

- Nếu nền kinh tế hàng năm vẫn tăng trưởng thì khối lượng tiền tệ cung ứng phải bằng mức tăng trưởng kinh tế.

– Nếu có lạm phát mà chưa kiềm chế được thì khối lượng tiền tệ cung ứng còn phải tăng thêm bằng tỉ lệ lạm phát đã được kiềm chế.

– Trong điều kiện có số lượng tương đối lớn ngoại tệ nằm trong tay những người cư trú cần được tính vào khối lượng tiền tệ có sẵn và sẽ tăng thêm.

– Khi kiểm soát khối lượng tiền tệ cung ứng còn phải xem xét đến tốc độ luân chuyển của tiền tệ (V).

Về định tính, tốc độ lưu thông tiền tệ phụ thuộc vào tốc độ chu chuyển hàng hoá; lòng tin của dân cư vào giá trị đồng tiền; sự dự đoán của dân cư vào thời cơ và vận hội làm ăn sinh lời; khuynh hướng chi tiêu của dân chúng và chính sách kinh tế của Nhà nước; trình độ kỹ thuật và khả năng tổ chức thanh toán của ngân hàng.

Về định lượng, tốc độ lưu thông tiền tệ (V) có thể đo bằng tỉ số giữa tổng sản phẩm quốc dân danh nghĩa và lượng cung tiền (M). (V=GNP/M) hoặc bằng tổng số giá cả hàng hoá chia cho M (V= P.Q/M), từ đó suy ra: M.V= P.Q= GNP

Điều đó có nghĩa khi V và Q không đổi mà M tăng lên thì P sẽ tăng theo và GNP danh nghĩa cũng tăng tương ứng.

Như vậy cần thông qua chính sách tiền tệ để khống chế sao cho khối lượng cung ứng tiền tệ trong một thời kỳ xác định cân đối với mức tăng tổng sản phẩm quốc dân danh nghĩa và vòng quay tiền tệ trong cùng một thời kỳ.

Thành phần khối lượng tiền tệ cung ứng gồm có: tiền lưu thông ngoài ngân hàng và tiền gửi không kỳ hạn tại ngân hàng, tiền gửi tiết kiệm và tiền gửi có kỳ hạn tại ngân hàng, các loại tiền gửi ở các định chế tài chính khác. Khối lượng tiền tệ cung ứng thêm hàng năm, về một phía gồm tiền mặt và các loại tiền gửi ở ngân hàng, và phía khác nhằm dành cho các nhu cầu đầu tư tín dụng nền kinh tế, tăng dự trữ ngoại hối và tạm ứng cho ngân sách nhà nước (nếu cần).

Khối lượng tiền tệ cung ứng thêm chỉ là một chỉ tiêu định hướng. Điều quan trọng là cần theo dõi diễn biến của hoạt động kinh tế, biến động giá cả và tỉ giá hối đoái để điều chỉnh kịp thời việc cung ứng tiền tệ, tăng thêm hoặc giảm đi không dẫn đến tình trạng làm tăng giá cả và gây ách tắc lưu thông. Việc điều chỉnh khối lượng tiền tệ cung ứng cần được thực hiện từ gốc, từ các kênh tạo ra tiền (mua ngoại tệ, tạm ứng ngân sách, tín dụng cho nền kinh tế) thông qua các chính sách tín dụng và ngoại hối.

4.1.2. Chính sách tín dụng cho nền kinh tế

Khối lượng tín dụng ngân hàng ứng chở các doanh nghiệp là từ 2 nguồn: huy động tiền đã có sẵn trong lưu thông để cho vay và sử dụng tiền trung ương trong quá trình tái cấp vốn.

Ở các nước có hệ thống ngân hàng phát triển, thị trường nhạy cảm, người ta nặng về sử dụng lãi suất, dự trữ bắt buộc và thị trường mở để điều tiết tín dụng và mức tăng giảm khối lượng tiền tệ cung ứng. Còn ở nước ta hiện nay bên cạnh những biện pháp kể trên vẫn còn sử dụng công cụ để khống chế hạn mức tín dụng. Từ khối lượng tiền tệ có thể cung ứng thêm Ngân hàng nhà nước sẽ dành chủ yếu cho hoạt động tín dụng phù hợp với mức tăng trưởng kinh tế, có tính đến tỉ lệ lạm phát được kiềm chế trong một thời kỳ nhất định.

Khối lượng tiền tệ tăng thêm qua tín dụng ngân hàng trước hết được hình thành từ nhu cầu thực sự của thị trường tiền tệ, quan hệ vay vốn giữa các doanh nghiệp và các ngân hàng thương mại. Ở đây ngân hàng Nhà nước luôn là người cho vay cuối cùng đóng vay trò chủ nợ nhằm kiểm soát được tín dụng các nguồn tiền gửi của ngân hàng thương mại và các tổ chức tín dụng theo các định hướng cụ thể sau:

- Thực hiện chính sách đa dạng hoá các thành phần của khối lượng tiền tệ cung ứng nhằm tăng thêm tầng kiểm soát của ngân

hàng Nhà nước, tích cực kiềm chế lạm phát và tăng nguồn vốn tín dụng cho nền kinh tế.

- Thay lãi suất thực âm bằng lãi suất thực dương, để thay chính sách tiền tệ làm xói mòn nguồn vốn bằng chính sách tiền tệ mở rộng nguồn vốn.

- Thay chính sách tiền tệ ngân hàng thụ động phục vụ khách hàng bằng chính sách tiền tệ ngân hàng chủ động điều khiển khách hàng.

4.1.3. Chính sách ngoại hối

Để ổn định giá trị đối ngoại của đồng tiền quốc gia, ngân hàng Nhà nước thực hiện các nhiệm vụ giao dịch về tài chính và tiền tệ đối ngoại nhằm kiểm soát những yếu tố tác động mạnh tới khối lượng tiền tệ cung ứng và giá trị đồng tiền trong nước. Cụ thể là:

- Chính sách hối đoái: Nhiều nước thực hiện chính sách độc quyền hối đoái, cấm lưu hành ngoại tệ trên đất nước mình, một số nước thi hành chính sách quản lý việc mua bán ngoại tệ, tập trung các nguồn gốc ngoại tệ vào Ngân hàng trung ương, ngăn chặn việc dự trữ ngoại hối rải rác trong các tổ chức và dân cư.

- Dự trữ ngoại hối: mỗi nước đều có dự trữ ngoại hối để đáp ứng nhu cầu thanh toán quốc tế và điều chỉnh khối lượng tiền tệ trong nước. Thông qua việc mua bán ngoại hối, Ngân hàng trung ương thực hiện can thiệp vào thị trường, chủ yếu tác động đến tỉ giá hối đoái theo chiều hướng mong muốn.

- Thị trường hối đoái: đây là nơi mua bán ngoại tệ. Quy mô của thị trường hối đoái phụ thuộc vào quy mô phát triển kinh tế và tình hình cung cấp ngoại tệ của đất nước, trình độ hoàn hảo về tổ chức của nó thuộc vào chính sách hối đoái.

- Tỉ giá hối đoái: nó là tương quan sức mua giữa nội tệ và ngoại tệ, vừa phản ánh sức mua nội tệ, vừa biểu hiện quan hệ cung- cầu

ngoại tệ, tác động mạnh mẽ đến xuất nhập khẩu. Nếu tỉ giá hối đoái thấp sẽ gây bất lợi cho nhập khẩu nhưng khuyến khích xuất khẩu.

Tỉ giá cao hoặc thấp có thể do ngân hàng Trung ương ấn định hoặc do quan hệ cung cầu ngoại tệ trên thị trường chi phối. Tỉ giá hối đoái được ổn định bằng các biện pháp như:

+ Thực hiện chính sách dư hoặc tối thiểu là thăng bằng trong cán cân thanh toán quốc tế bằng cách đẩy mạnh xuất khẩu, sử dụng tiết kiệm và có hiệu quả các nguồn ngoại tệ.
+ Kiểm soát và hạ thấp tỉ lệ lạm phát để ổn định giá cả và nâng cao sức mua nội tệ.
+ Thi hành chính sách lãi suất thích hợp để thu hút các khoản tiết kiệm và đầu tư, đồng thời hạn chế việc săn lùng ngoại tệ và vàng bạc.
+ Lập quỹ dự trữ ngoại hối để can thiệp vào thị trường ngoại hối khi xảy ra lạm phát.

4.1.4. Chính sách tạm ứng cho ngân sách nhà nước

Chính sách tiền tệ tín dụng muốn có tác dụng mong muốn phải giải quyết tốt mối quan hệ với chính sách tài chính. Tình hình ngân sách cân bằng hoặc không sẽ ảnh hưởng tích cực hoặc tiêu cực đến lưu thông tiền tệ, do vậy mà cách xử lý của chính sách tiền tệ cũng khác nhau:

- Trường hợp ngân sách cân bằng: khi Chính phủ thu thuế tức là đã lấy ra khỏi lưu thông một lượng tiền nào đó và chi trở lại số tiền ấy vào guồng máy kinh tế. Khối lượng tiền tệ không đổi vì nó được tăng giảm một ngạch số bằng nhau. Tuy nhiên nó có thể làm thay đổi cơ cấu giữa tiêu dùng và tiết kiệm, ví dụ nếu tầng lớp chịu thuế giảm tiết kiệm chứ không giảm tiêu dùng. Trong khi đó, Chính phủ phải dùng số thuế thu được trợ cấp cho những người có thu nhập thấp, thì

số tiêu dùng lại tăng lên, số đầu tư giảm, và có thể làm tăng vật giá. Trường hợp Chính phủ dùng số chi ngân sách để đầu tư thì đầu tư tư nhân giảm, đầu tư của Nhà nước tăng, đầu tư chung không đổi.

– Trường hợp ngân sách thâm hụt: sự thâm hụt ngân sách được tài trợ bằng cách đi vay. Vay của Ngân hàng trung ương và vay của nước ngoài sẽ làm tăng mạnh khối lượng tiền tệ, gây sức ép lạm phát tiềm tàng về sau. Vay của dân cư và vay của các ngân hàng thương mại trong nước, tăng khối lượng tiền tệ nhưng nguy cơ dẫn đến lạm phát nhẹ hơn.

Nói chung cần phấn đấu thực hiện một ngân sách cân bằng nguồn thu thuế và tiết kiệm chi tiêu, không nên bội chi ngân sách để bù đắp chi phí hành chính, mà ít ngân sách phải phấn đấu thu để trang trải các nhu cầu chi thường xuyên. Phần chi xây dựng cơ sở hạ tầng và chi phát triển nếu thiếu thì phải chuyển đổi việc tài trợ bằng cách phát hành tiền trực tiếp, phát hành trái phiếu vay nhân dân, vay các ngân hàng thương mại trong nước và vay nước ngoài.

4.2. Các công cụ cơ bản của chính sách tiền tệ - tín dụng

4.2.1. Tái cấp vốn để cung ứng tiền tệ trung ương thông qua tái chiết khấu

Tái cấp vốn là hình thức cấp tín dụng có bảo đảm của ngân hàng Nhà nước nhằm cung ứng vốn ngắn hạn và phương tiện thanh toán cho các ngân hàng. Như vậy, tái cấp vốn là biện pháp để ngân hàng Nhà nước đưa tiền tệ ra lưu thông, đồng thời khống chế số lượng và chất lượng tín dụng của các ngân hàng trung gian. Thông qua việc cung cấp tín dụng ngân hàng Nhà nước tạo cơ sở đầu tiên thúc đẩy toàn bộ hệ thống các ngân hàng trung gian tạo ra tiền và khai thông khả năng thanh toán của họ.

Tái chiết khấu có nghĩa là một phần các khoản cho vay của các ngân hàng thương mại có thể được đổi trực tiếp lấy dự trữ trong ngân

hàng trung ương. Tai tái trợ và tái chiết khấu tạo ra những khuyến khích cho ngân hàng thương mại đưa tín dụng vào trong lĩnh vực được lựa chọn theo hai cách, một là những khoản tiền cho vay với lãi suất thấp hơn mức lãi suất tiền gửi mà ngân hàng phải trả, hai là khả năng tiếp cận được với nguồn dự trữ cho phép ngân hàng tăng thêm các khoản cho vay của mình. Cái khó đối với những hình thức này là chúng không có điểm kết và cũng có nghĩa là sự kiểm soát đối với lượng dự trữ đã bị nới lỏng. Nếu không có một cơ cấu của thị trường mở trung hoà hiệu ứng của tái tài trợ thì có thể sẽ mất đi sự kiểm soát đối với khối lượng tiền tệ.

Tái cấp vốn là đầu mối phát sinh tiền tệ trung ương tăng khối lượng tiền tệ, được thực hiện trên cơ sở: chi tiêu tín dụng cho nền kinh tế nằm trong khối lượng tiền tệ cung ứng thêm trong kỳ kế hoạch, hạn mức tín dụng đã phân phối cho từng ngân hàng thương mại theo mức dư nợ tín dụng thực tế hoặc theo mức vốn tự có của ngân hàng thương mại nhưng chưa dùng tới; tỉ lệ tiền mặt và tiền ghi sổ đã hình thành trong nền kinh tế. Điều kiện để ngân hàng Nhà nước tái cấp vốn là: còn hạn mức tín dụng (tái cấp vốn) cho ngân hàng thương mại đó; các khoản tín dụng đem đến tái chiết khấu là lành mạnh và bảo đảm thu hồi nợ.

Các ngân hàng trung gian tìm đến ngân hàng Nhà nước xin tái cấp vốn (vay) bằng cách xin tái chiết khấu, thương phiếu và các giấy tờ có giá khác nhau mà mình đã chiết khấu (cho vay) trước đó. Tuỳ theo yêu cầu mở rộng hoặc thắt chặt tín dụng, tái cấp vốn bình thường hoặc mang tính chất hình phạt mà lãi suất tái chiết khấu có thể bằng, thấp hơn hoặc cao hơn mức lãi suất khoản tín dụng mà ngân hàng thương mại đã cho khách hàng của mình vay.

Lãi suất cho vay chiết khấu có cả hai tác dụng: gián tiếp và trực tiếp. Tác dụng gián tiếp là nó làm tăng, giảm lãi suất cho vay của

ngân hàng trung gian và do đó tác động đến cung ứng tiền và tín dụng. Tác động trực tiếp là nó làm tăng hoặc giảm dự trữ của ngân hàng trung gian và do vậy tác động đến lượng cho vay tiêu dùng và đầu tư trong nền kinh tế.

Bằng công cụ tái cấp vốn, ngân hàng nhà nước là người cho vay sau cùng, kiểm tra chất lượng hoạt động tín dụng của các ngân hàng thương mại, bơm tiền ra lưu thông theo mức độ đã được khống chế để kiềm chế lạm phát hoặc kích thích tăng trưởng kinh tế. Tái cấp vốn là hình thức phát hành tiền tệ lành mạnh vì nó dựa trên những thương phiếu đặc trưng cho những món nợ về thương mại mà đằng sau đó có vật tư, hàng hoá bảo đảm. Ngân hàng nhà nước với tư cách là người cho vay sau cùng, là chỗ dựa, là cứu tinh của các ngân hàng thương mại vì có tiền tệ vừa được ngân hàng Nhà nước cung ứng mà họ có thể điều tiết được vốn khả dụng và phục hồi khả năng thanh toán.

Theo điều 17 Luật ngân hàng Nhà nước Việt Nam - Ngân hàng nhà nước thực hiện việc tái cấp vốn cho các ngân hàng theo những hình thức sau đây:

1. Cho vay lại theo hồ sơ tín dụng.
2. Chiết khấu, tái chiết khấu thương phiếu và các giấy tờ có giá ngắn hạn khác
3. Cho vay có bảo đảm bằng cầm cố thương phiếu và các giấy tờ có giá ngắn hạn khác.

Ngân hàng nhà nước tác động đến cho vay tái chiết khấu bằng nhiều biện pháp khác nhau như: thông qua kiểm soát "tín dụng chọn lọc" để tác dụng vào cơ cấu tín dụng của các ngân hàng thương mại, bằng tỉ lệ giá trị chiết khấu hoặc tái chiết khấu thấp hoặc cao tuỳ theo ý muốn mở rộng hoặc thu hẹp tín dụng để gián tiếp thúc đẩy các doanh nghiệp giải phóng tồn kho. Qua kiểm soát tín dụng để khuyến

khích hoặc hạn chế nghiệp vụ này bằng cách rút ngắn thời hạn thiếu chịu.

Các chính sách tín dụng có chọn lọc thì không liên quan trực tiếp đến khối lượng tiền tệ, chúng chỉ nhằm tác động vào việc phân bổ tín dụng của các ngân hàng thương mại cho những đối tượng người vay khác nhau.

4.2.2. Tỉ lệ dự trữ bắt buộc

Tỉ lệ dự trữ bắt buộc là hệ số giữa lượng phương tiện thanh toán cần vô hiệu hoá trên tổng số tiền gửi không kỳ hạn và có kỳ hạn, nhằm điều chỉnh khả năng thanh toán (cho vay) của các ngân hàng thương mại. Nếu khả năng thanh toán quá lớn thì tăng tỉ lệ dự trữ bắt buộc nhằm giảm quy mô tín dụng của họ. Ngược lại, nếu khả năng thanh toán thấp thì giảm tỉ lệ dự trữ bắt buộc nhằm tăng quy mô tín dụng của họ. Dự trữ bắt buộc được xác định theo công thức:

Tiền dự trữ bắt buộc = Tỉ lệ dự trữ bắt buộc x Tổng số tiền gửi nhận được

Dự trữ bắt buộc là số tiền mà tổ chức tín dụng phải gửi tại ngân hàng Nhà nước để thực hiện chính sách tiền tệ quốc gia.

Khi một tỉ lệ dự trữ bắt buộc đang có hiệu lực các ngân hàng thương mại có thể giữ khối lượng tiền mặt cao hơn mức dự trữ tiền mặt bắt buộc nhưng không được giữ ít hơn. Nếu khối lượng tiền mặt của họ giảm xuống thấp hơn mức bắt buộc họ phải vay tiền mặt ngay, thường là vay của ngân hàng Trung ương để khôi phục lại tỉ lệ dự trữ bắt buộc của họ.

Với công cụ dự trữ tối thiểu bắt buộc ngân hàng Nhà nước có thể kiểm soát được khối lượng tiền tệ cung ứng thêm và khối lượng tiền tệ đã có từ trước trong lưu thông, tác động đến khối lượng và giá cả tín dụng của ngân hàng thương mại.

Ngân hàng nhà nước quy định mức dự trữ bắt buộc cao hơn cho loại tiền gửi không kỳ hạn và thấp hơn cho loại tiền gửi tiết kiệm và tiền gửi có kỳ hạn; tỉ lệ dự trữ bắt buộc cao hơn cho ngân hàng thương mại hoạt động tại các đô thị và thấp hơn cho ngân hàng thương mại hoạt động ở nông thôn.

Thời gian điều chỉnh số tuyệt đối dự trữ bắt buộc được xác định theo yêu cầu điều hoà nhanh nhạy khối lượng tiền tệ: Khi lạm phát trầm trọng thì thời gian phải ngắn, khi lạm phát được kiềm chế thì thời gian có thể dài hơn.

Cơ cấu dự trữ bắt buộc bao gồm tiền gửi trên tài khoản và tiền mặt tại quỹ của các ngân hàng thương mại. Trong kỳ kế hoạch, bình quân số học của số dư hàng ngày về tiền mặt của các ngân hàng thương mại và tiền gửi của họ mở tại ngân hàng Nhà nước, ít nhất phải bằng số dự trữ bắt buộc tối thiểu. Các ngân hàng thương mại không chấp hành các quy định về dự trữ bắt buộc sẽ phải chịu một lãi suất phạt lớn hơn nhiều so với lãi suất tái cấp vốn bình thường.

Điều 20 Luật ngân hàng nhà nước chỉ rõ: "Ngân hàng Nhà nước quy định tỉ lệ dự trữ bắt buộc đối với từng loại hình tổ chức tín dụng và từng loại tiền gửi với mức từ 0% đến 20% tổng số dư tiền gửi tại mỗi tổ chức tín dụng trong từng thời kỳ.

Việc trả lãi đối với tiền gửi dự trữ bắt buộc của từng loại hình tổ chức tín dụng, từng loại tiền gửi trong từng thời kỳ do Chính phủ quy định.

4.2.3. Lãi suất tín dụng

Hạn mức tín dụng và dự trữ tối thiểu bắt buộc là các công cụ điều chỉnh nặng về số lượng và trực tiếp, chúng không phải bao giờ cũng kiểm soát được các biến động liên tục về giá cả, hiệu quả sản xuất và hiệu lực kinh doanh trên thị trường vốn. Trong trường hợp các hoạt động kinh tế đã tinh vi và nhạy cảm người ta thường tăng

cường sử dụng lãi suất tín dụng làm công cụ chủ yếu để điều chỉnh gián tiếp cung cầu tín dụng.

Nói chung lãi suất tiền gửi và tiền vay biến động cùng chiều, khi lãi suất tiền gửi nâng lên thì lãi suất cho vay cũng được nâng lên và ngược lại. Chính sách lãi suất vận hành theo nguyên tắc: lãi suất thực phải bằng lợi nhuận bình quân hoặc xấp xỉ bằng mức tăng tổng sản phẩm quốc nội; lãi suất danh nghĩa phải bằng lãi suất thực cộng với tỉ lệ lạm phát ; lãi suất huy động vốn danh nghĩa phải cao hơn tỉ lệ lạm phát; lãi suất cho vay trung bình phải cao hơn lãi suất huy động trung bình; lãi suất ngắn hạn phải thấp hơn lãi suất dài hạn.

Trong những trường hợp khẩn cấp do sức ép lạm phát tăng nhanh, các ngân hàng Trung ương kiểm soát tất cả những khoản vay lớn của các ngân hàng trung gian, hạn chế cho vay tiêu dùng và cho vay trả chậm hoặc cho vay cầm cố. Tín dụng cho vay để đầu tư vào chứng khoán cũng bị quản lý.

Chính sách lãi suất được vận hành theo cách ấn định lãi suất hoặc thả nổi lãi suất. Để tránh rủi ro của các ngân hàng thương mại, ngân hàng Nhà nước thường ấn định mức lãi suất "sàn" tối đa cho tiền gửi và lãi suất "trần" tối thiểu cho tiền vay. Khi đứng về phía bảo vệ lợi ích của ngân hàng thương mại, ngân hàng Nhà nước thường quy định ngược lại: mức lãi suất tối thiểu cho tiền gửi và lãi suất tối đa cho tiền vay. Để tăng tính linh hoạt của tiền tệ, nhiều nước từ bỏ biện pháp ấn định khung lãi suất cứng nhắc, chuyển sang thả nổi lãi suất trên thị trường tiền tệ.

Như vậy bằng việc theo dõi các hạng mục tài sản khác nhau của hệ thống ngân hàng trung gian, ngân hàng Trung ương gián tiếp thay đổi lưu lượng cấp phát tín dụng tiêu dùng, đầu tư từ ngắn hạn sang trung hạn hoặc ngược lại. Từ đó nó gián tiếp điều tiết cung ứng tiền và nền kinh tế. Bên cạnh đó, kiểm soát tín dụng và cấp phát tín

dụng ưu đãi là chính sách khá phổ biến của một số ngân hàng trung ương nhằm mục tiêu khuyến khích các ngành sản xuất mũi nhọn; sản xuất hướng về xuất khẩu hoặc thay đổi cơ cấu đầu tư.

Để phát huy hiệu quả của lãi suất phải tạo môi trường tài chính nhạy cảm. Đối với các ngân hàng thương mại, vốn pháp định phải đủ, được bảo toàn và sinh lời, các khoản cho vay luôn có khả năng hoàn trả, khoản cho vay không có khả năng hoàn trả phải được trừ vào vốn tự có của ngân hàng, lãi suất tính từ nguồn vốn bị khê đọng phải được hạch toán vào tài khoản riêng, không ghi có vào tài khoản kinh doanh. Đối với các doanh nghiệp phải kinh doanh sinh lời thực sự, không giữ giá đầu vào và đầu ra một cách giả tạo, cần biết rằng tín dụng ngân hàng phải được hoàn trả với giá thành rất cao.

Ở Việt Nam, trong điều kiện biến động của nền kinh tế thị trường, lãi suất ngân hàng nằm trong khu vực thực hiện biện pháp định giá trực tiếp của Nhà nước với đặc thù rõ hơn và chặt chẽ hơn, xuyên suốt từ lãi suất Ngân hàng nhà nước đến lãi suất huy động vốn và cho vay của các ngân hàng thương mại.

Điều 18 Luật ngân hàng nhà nước Việt Nam ghi: "Ngân hàng nhà nước xác định và công bố lãi suất cơ bản và lãi suất tái cấp vốn".

Lãi suất cơ bản là lãi suất do Ngân hàng nhà nước công bố làm cơ sở cho các tổ chức tín dụng ấn định lãi suất kinh doanh.

Lãi suất tái cấp vốn là lãi suất do Ngân hàng nhà nước áp dụng khi tái cấp vốn.

Vai trò quản lý vĩ mô của Ngân hàng nhà nước bằng các công cụ điều chỉnh khối lượng tiền, đặc biệt là công cụ lãi suất nhằm mục tiêu cuối cùng là ổn định sức mua đồng tiền thể hiện bằng sự ổn định mặt bằng giá cả trên thị trường tài sản và thúc đẩy đầu tư tăng trưởng kinh tế, phục vụ tiến trình công nghiệp hoá - hiện đại hoá đất nước. Tuy nhiên, trong thực tế thì tác động này của lãi suất Ngân hàng nhà

nước trong những năm qua mới chỉ là bước đầu trong khi cơ chế thị trường ngày càng đặt ra những đòi hỏi to lớn. Điều hành khối lượng tiền cho tới nay chủ yếu là dựa vào tín dụng tái cấp vốn và phát hành mua ngoại tệ, vàng, nông sản...

Các công cụ khác như dự trữ bắt buộc tối thiểu, thị trường mở hầu như còn ở mức độ sơ khai. Do đó để phát huy được vai trò lãi suất trong điều tiết khối lượng tiền theo mục tiêu chính sách tiền tệ cần phải thay thế các biện pháp ấn định trực tiếp lãi suất ngân hàng thương mại bằng biện pháp gián tiếp, đặc biệt là điều chỉnh linh hoạt khả năng tạo tiền của các ngân hàng thương mại bằng giới hạn sử dụng vốn và hạn mức tái cấp vốn trong tái chiết khấu khế ước nợ và tín dụng thế chấp đối với giấy tờ có giá đảm bảo chất lượng.

4.2.4. Nghiệp vụ thị trường mở (open market operations)

Nhược điểm của tái chiết khấu là ngân hàng Nhà nước phải được các ngân hàng thương mại có đi vay thì mới thực hiện được ý đồ thu hẹp hoặc mở rộng tín dụng. Trong khi đó các ngân hàng thương mại không muốn vay ở ngân hàng Nhà nước vì điều kiện và thủ tục chặt chẽ hoặc có khi họ thấy không cần vay. Nhờ thị trường mở các ngân hàng thương mại có thể tìm cho mình nguồn tài trợ cần thiết với thủ tục nhanh gọn hơn.

Nghiệp vụ thị trường mở là nghiệp vụ mua, bán các giấy tờ có giá ngắn hạn do ngân hàng Nhà nước thực hiện trên thị trường tiền tệ nhằm thực hiện chính sách tiền tệ quốc gia.

Nghiệp vụ thị trường mở là công cụ chính sách tiền tệ quan trọng nhất bởi vì những nghiệp vụ này là yếu tố quyết định quan trọng đối với những thay đổi trong cơ số tiền tệ và là nguồn chính gây nên những biến động trong cung ứng tiền tệ. Thông qua nghiệp vụ thị trường mở, ngân hàng Nhà nước mua hoặc bán tín phiếu kho bạc, chứng chỉ tiền gửi, tín phiếu ngân hàng nhà nước và các loại giấy tờ

có giá ngắn hạn khác trên thị trường tiền tệ nhằm tác động vào mức dự trữ trong hệ thống ngân hàng. Điều đó làm thay đổi lượng tiền gửi vào ngân hàng và vì thế ảnh hưởng đến lượng tiền tệ.

Khi Ngân hàng nhà nước đem chứng khoán ra thị trường mở để bán, nó thu tiền mặt hoặc séc về, lượng chứng khoán tiêu thụ ở thị trường đột ngột trở nên rất lớn - chứng khoán dư thừa làm giá của nó hạ, lãi suất của chứng khoán tăng lên và do vậy làm khan hiếm thêm cung ứng tiền, dẫn đến làm giảm tỉ giá và giá cả hàng hoá. Như vậy khi ngân hàng Nhà nước thực hiện nghiệp vụ bán nó thắt chặt cung ứng tiền, tăng lãi suất, giảm dự trữ, giảm tỉ giá và giảm phát giá cả.

Về phía các ngân hàng trung gian, khi mua chứng khoán của ngân hàng trung ương thì dù nó trả bằng séc hoặc tiền mặt, dự trữ của nó cũng bị giảm đi. Khi dự trữ của ngân hàng trung gian giảm, một lần nữa nó làm giảm khả năng cấp phát tín dụng của các ngân hàng và như thế cung ứng tiền trong nền kinh tế càng bị thắt chặt hơn nữa.

Khi Ngân hàng nhà nước đem tiền mặt hoặc séc ra thị trường mở để mua chứng khoán thì ảnh hưởng hoàn toàn ngược lại - lượng tiền mặt trong lưu thông tăng lên, làm tăng dự trữ, tăng lượng tín dụng được cấp phát bởi hệ thống ngân hàng trung gian - lượng chứng khoán được ngân hàng Nhà nước mua làm khan hiếm chứng khoán và đẩy giá chứng khoán lên - giá chứng khoán tăng làm giảm lãi suất của nó và do đó giảm lãi suất của cả hệ thống ngân hàng trung gian - cung ứng tiền tăng làm tăng tỉ giá và giá cả leo thang. Như vậy, khi Ngân hàng nhà nước thực hiện nghiệp vụ mua, nó mở rộng cung ứng tiền, giảm lãi suất, tăng dự trữ, tăng tỉ giá và chỉ số lạm phát gia tăng. Mặt khác, khi khối lượng tiền tệ tăng tạo điều kiện để mở rộng tín dụng, đẩy mạnh đầu tư và tăng trưởng kinh tế, tạo công ăn việc làm.

4.2.5. Cung ứng cơ số tiền hoặc tiền mặt pháp định (monetary supply)

Ngoài việc có thể làm tăng, giảm cơ số tiền tệ thông qua nghiệp vụ thị trường mở và cho vay chiết khấu. Ngân hàng nhà nước có thể trực tiếp làm tăng giảm cơ số tiền tệ, tức là làm tăng giảm dự trữ và cung ứng tiền bằng các nghiệp vụ trên thị trường ngoại tệ và nghiệp vụ cho vay với Chính phủ.

Toàn bộ lượng tiền mặt mà Ngân hàng nhà nước đã phát hành vào một thời điểm nhất định nào đó trong nền kinh tế được gọi là tiền ngoài lưu thông hay cơ số tiền tệ.

Cơ số tiền tệ là một bộ phận tài sản *nợ* của Ngân hàng nhà nước bao gồm hai bộ phận:

1.Tiền mặt đang lưu giữ ở trong dân cư, doanh nghiệp và các tổ chức kinh tế (tiền tệ ngoài hệ thống ngân hàng).

2.Tiền dự trữ của các tổ chức tín dụng: dự trữ bắt buộc, tiền gửi ở Ngân hàng nhà nước, tồn quỹ tiền mặt tại tổ chức tín dụng.

Cơ số tiền tệ là hạt nhân của hệ thống tiền tệ. Thông qua việc điều tiết cơ số tiền tệ và vốn khả dụng của các tổ chức tín dụng, Ngân hàng nhà nước trong khuôn khổ chính sách tiền tệ của mình sẽ thực hiện chức năng quản lý khối lượng tiền tác động đến sản lượng và tăng trưởng kinh tế, mức giá, môi trường kinh doanh và các quá trình kinh tế khác.

Các công cụ tác động của cơ số tiền tệ đến khối lượng tiền tệ là rất đa dạng và thông qua nhiều kênh. Ở đây, kênh chủ yếu là các nghiệp vụ cho vay của tổ chức tín dụng đối với các doanh nghiệp và dân cư từ các nguồn huy động tiền gửi và các nguồn huy động khác, mà một phần lớn các nguồn vốn huy động đó nằm trong cơ cấu khối lượng tiền. Tuy nhiên, khả năng tín dụng (tạo tiền) của các tổ chức tín dụng phụ thuộc nhiều vào hành vi của Ngân hàng nhà nước

thông qua việc mua bán chứng khoán Chính phủ và ngoại hối, tạm ứng cho ngân sách nhà nước, thay đổi mức lãi suất tái cấp vốn và dự trữ bắt buộc mà Ngân hàng nhà nước có thể mở rộng hoặc thu hẹp cơ số tiền.

Khi Ngân hàng nhà nước tung tiền mặt ra mua ngoại tệ trên thị trường ngoại tệ, ngay lập tức nó làm tăng cơ số tiền tệ, nâng tỉ giá lên cao (phá giá đồng tiền nội địa) cung ứng tiền tổng thể lập tức bành trướng ngay sau đó.

Khi Ngân hàng nhà nước đem ngoại tệ ra bán, nó thắt chặt cơ số tiền tệ, giảm nhanh cung ứng tiền, hạ tỉ giá xuống thấp hơn (tăng giá đồng tiền nội địa).

Khi Ngân hàng nhà nước thực hiện các nghiệp vụ với Chính phủ nó cũng làm thay đổi cơ số tiền tệ. Vào những lúc mà ngân sách Chính phủ thâm hụt, nhu cầu vay mượn của khu vực công phát sinh và ngân hàng Trung ương thường phải cho Chính phủ vay tiền. Lượng tiền mặt nó cho vay làm tăng cung ứng tiền tệ trong nền kinh tế thông qua việc chi tiêu của Chính phủ.

Đến lúc ngân sách thặng dư, ngân hàng Trung ương đòi nợ và Chính phủ trả nợ. Một lượng lớn tiền mặt của Chính phủ (do nhân dân nộp thuế) được ngân hàng Trung ương rút về. Cơ số tiền tệ giảm và cung ứng tiền trong lưu thông cũng giảm theo.

Tóm lại, nghiệp vụ thị trường mở là công cụ điều tiết số một được sử dụng thường xuyên để điều tiết cung ứng tiền và tổng cầu theo những mục tiêu đã định. Lãi suất chiết khấu được vận dụng cùng với tỉ lệ dự trữ bắt buộc khi cần thay đổi một cách sâu rộng và mạnh mẽ đến lãi suất, dự trữ và tỉ giá hối đoái trong những khoảng thời gian dài và những chiến lược điều tiết dài hàng năm trở lên như cải tạo cơ cấu kinh tế, cải tạo cơ cấu đầu tư, gia tăng xuất khẩu hoặc

gia tăng thu hút tài chính nước ngoài, ổn định giá cả, mở rộng sản lượng tiềm năng...

Công cụ cung ứng cơ số tiền được vận dụng theo nghiệp vụ thị trường mở về mặt ngắn hạn và về mặt dài hạn, nó hỗ trợ cho những mục tiêu điều tiết của lãi suất chiết khấu và tỉ lệ dự trữ bắt buộc. Lãi suất tín dụng là công cụ giữ cho thị trường chứng khoán và nói rộng hơn là công cụ gửi cho, thị trường cho vay của các ngân hàng trung gian hoạt động nhịp nhàng, hài hoà với các mục tiêu điều tiết khác và nó đặc biệt hữu dụng khi cần khống chế tín dụng để chống lạm phát cao.

III. THỰC TRẠNG CỦA CHÍNH SÁCH TIỀN TỆ - TÍN DỤNG Ở NƯỚC TA

1. Kết quả bước đầu của đổi mới chính sách tiền tệ - tín dụng

Bước ngoặt cơ bản trong chính sách tiền tệ - tín dụng ở Việt Nam được đánh dấu bằng việc chuyển hình thức ngân hàng từ một cấp sang hai cấp. Trước năm 1988 hệ thống ngân hàng Việt Nam là hệ thống ngân hàng một cấp. Ngân hàng nhà nước vừa đóng vai trò là ngân hàng trung ương, vừa đóng vai trò là ngân hàng trung gian. Kế hoạch tiền mặt và kế hoạch tín dụng là hai công cụ chủ yếu để quản lý mức cung tiền- kế hoạch tín dụng của các cơ sở xây dựng dựa trên kế hoạch sản xuất hiện vật với mức giá do ngân hàng quy định- kế hoạch tiền mặt xây dựng trên cơ sở các nguồn thu chi tiền mặt. Các ngân hàng chuyên môn hoá như ngân hàng Đầu tư và phát triển, ngân hàng Ngoại thương tuy có thực hiện một số nghiệp vụ riêng nhưng về thực chất thì chức năng, nhiệm vụ cũng gần như những chi nhánh của ngân hàng Nhà nước. Hệ thống ngân hàng được cấu trúc theo mô hình trực tuyến với sự thống trị tuyệt đối của phương thức quản lý hành chính. Hoạt động của ngân hàng được tiến

hành trên cơ sở kế hoạch tập trung bằng pháp lệnh từ khâu phát hành, tín dụng cho đến cung ứng tiền mặt. Vai trò của hệ thống ngân hàng là thụ động, còn các nhà quản lý thì ít quan tâm đến vấn đề tiền tệ.

Tháng 6/1988 theo quyết định của Hội đồng Bộ trưởng, hệ thống ngân hàng được tổ chức lại với mục tiêu là tăng cường chức năng của ngân hàng Nhà nước, chức năng thương mại được giao cho ngân hàng nông nghiệp và ngân hàng công thương. Tiền gửi từ các quỹ tiết kiệm được phân bổ cho ngân hàng Nông nghiệp và ngân hàng Công thương; ngân hàng Ngoại thương và ngân hàng Đầu tư hoạt động có tính chất độc lập hơn, tự chịu trách nhiệm về lãi lỗ.

Ngày 26/3/1988 Hội đồng Bộ trưởng ra nghị định số 53-HĐBT về tổ chức bộ máy Ngân hàng nhà nước Việt Nam - đó là một đổi mới có tính cách mạng sâu sắc mở đầu cho hàng loạt cơ chế mới về hoạt động ngân hàng theo nội dung hạch toán kinh doanh đi vào cuộc sống.

Cho đến năm 1992 mô hình tổ chức ngân hàng theo hệ thống hai cấp, về cơ bản được định hình - trên tổng thể đã tách chức năng kinh doanh ra khỏi ngân hàng trung ương trừ một số khâu như: tiếp vốn cho các ngân hàng thương mại, can thiệp vào thị trường vàng, đôla để ổn định thị trường. Ở ngân hàng Trung ương đã xác định được rõ chức năng chủ yếu: hoạch định chính sách và các cơ chế, định chế quản lý tiền tệ - tín dụng; kiểm tra việc thực hiện chính sách, cơ chế, định chế. Ở các địa phương, thành lập các chi nhánh của ngân hàng Nhà nước giúp ngân hàng Trung ương thực hiện sự quản lý của Nhà nước trên địa bàn. Như vậy nhờ có sự kết hợp chặt chẽ giữa tăng cường chỉ đạo điều hành vĩ mô của ngân hàng Nhà nước với đẩy mạnh hoạt động kinh doanh của ngân hàng thương mại theo phương thức "vay để cho vay" mà ta đã kiềm chế được lạm phát, ổn định được

giá trị của đồng tiền để góp phần phát triển nền kinh tế hàng hoá nhiều thành phần.

Ngày 24/5/1990 Chủ tịch Hội đồng Nhà nước ra lệnh số 37/LCT-HĐNN công bố Pháp lệnh ngân hàng - HTX tín dụng và công ty tài chính đánh dấu một bước ngoặt quan trọng của sự nghiệp đổi mới hệ thống tiền tệ - tín dụng ngân hàng. Đây là những văn bản luật đầu tiên trong lịch sử hoạt động ngân hàng ở nước ta, nó tạo ra các định hướng quan trọng chi phối bước chuyển từ cơ chế kế hoạch hoá tập trung sang cơ chế thị trường có sự quản lý vĩ mô của Nhà nước. Nó xuất phát từ yêu cầu khách quan về đối nội cũng như về đối ngoại nhằm bảo đảm sự bình đẳng về quyền lợi và nghĩa vụ giữa các tổ chức kinh tế - xã hội, tạo ra sự tin cậy trong kinh doanh ở trong nước cũng như trong quan hệ hợp tác với nước ngoài. Pháp lệnh Ngân hàng nhà nước tăng thêm quyền hạn và trang bị cho ngân hàng Nhà nước nhiều công cụ mới, vốn quen dùng ở các nước tư bản nhưng tiếp thu có chọn lọc để Ngân hàng nhà nước có thể chủ động điều hành một cách linh hoạt và hữu hiệu các hoạt động tiền tệ - tín dụng. Pháp lệnh các ngân hàng và tổ chức tín dụng được đề ra nhằm lập lại trật tự, kỷ cương trong kinh doanh tiền tệ, trong đó không chỉ định nghĩa, chính danh từng loại hình tổ chức tín dụng mà còn quy định rõ ràng mọi điều kiện về tổ chức, về tỉ lệ dự trữ bắt buộc v.v... nhằm buộc các tổ chức tín dụng đi vào con đường làm ăn nghiêm túc, kinh doanh lành mạnh và văn minh, trong đó ngân hàng quốc doanh giữ vai trò chủ đạo.

Như vậy từ khi có hai Pháp lệnh nói trên thực hiện chủ trương kết hợp đồng thời giữa chính sách thắt chặt tiền tệ và chính sách mở rộng tín dụng ngành ngân hàng đã thu được một số kết quả quan trọng trên các mặt là:

– Điều hoà được khối lượng tiền tệ trong lưu thông, duy trì mối

tương quan tỉ lệ hợp lý giữa tổng cung và tổng cầu về tiền tệ, cố gắng bảo đảm cung ứng đủ khối lượng tiền mặt cần thiết cho lưu thông song không phát hành tiền để bù cho thâm hụt ngân sách.

– Chính sách lãi suất được đổi mới, xoá bỏ bao cấp qua lãi suất cho vay, thực hiện cơ chế lãi suất dương. Điều chỉnh được lãi suất huy động và cho vay phù hợp với biến động của chỉ số lạm phát, yêu cầu của chính sách tiền tệ và cơ chế thị trường, hạn chế phần bù của ngân sách cho "lãi suất âm", đồng thời mở rộng đối tượng tín dụng đầu tư cho các thành phần kinh tế ngoài quốc doanh, nhất là nông dân, tiểu thủ công nghiệp, dịch vụ...

– Thực hiện được chính sách tín dụng có lựa chọn nhằm nâng cao hiệu quả kinh tế của vốn đầu tư và xác định phương án sản xuất - kinh doanh tối ưu của các đơn vị kinh tế.

– Thực hiện chính sách điều chỉnh tỉ giá hối đoái theo cơ chế thị trường, gắn liền với việc khuyến khích xuất khẩu và điều tiết nhập khẩu, đồng thời gắn với nhiệm vụ chống lạm phát trong từng thời kỳ.

– Thi hành chính sách can thiệp thị trường thông qua quỹ dự trữ ngoại tệ và kiên trì nguyên tắc quản lý nghiêm ngặt ngoại hối để ổn định giá vàng và tỉ giá hối đoái.

– Áp dụng các công cụ thanh toán không dùng tiền mặt để mở rộng khối lượng thanh toán và tăng tốc độ chu chuyển tiền tệ. Việc ban hành và thực hiện luật Ngân hàng nhà nước và các tổ chức tín dụng đã góp phần tích cực đổi mới hơn nữa hiệu quả của chính sách tiền tệ - tín dụng.

2. Tồn tại của chính sách tiền tệ - tín dụng

Thời gian qua chính sách tiền tệ - tín dụng nước ta có nhiều cố gắng và tiến bộ, tuy vậy vẫn chưa đáp ứng được với nhịp độ đổi mới chung của nền kinh tế và còn thấp xa so với đòi hỏi bức bách của sự

phát triển nền kinh tế hàng hoá nhiều thành phần. Nhìn chung chính sách tiền tệ - tín dụng hiện hành ở nước ta còn có các tồn tại sau:

- Còn nhiều khiếm khuyết trong chủ trương cơ chế, chính sách và sự quản lý điều hành vĩ mô của Nhà nước, của ngân hàng trung ương đối với hoạt động kinh doanh tiền tệ - tín dụng - ngân hàng, nhất là chủ trương phát triển và mở rộng tín dụng một cách chủ quan bao cấp nặng nề, kém hiệu quả. Chính sách lãi suất còn nhiều bất hợp lý và chưa được xử lý một cách nhạy bén, năng động, hướng tới lãi suất thị trường có sự quản lý của Nhà nước như tinh thần Pháp lệnh (và hiện nay là Luật) về ngân hàng và các tổ chức tín dụng đã quy định.

- Tỉ trọng cho vay đối với kinh tế Nhà nước quá lớn và có xu hướng tăng lên. Chưa thực hiện sự bình đẳng về chính sách lãi suất đối với các thành phần kinh tế, hiệu quả sử dụng vốn trong kinh tế Nhà nước còn rất thấp.

- Các công cụ chủ yếu của chính sách tiền tệ - tín dụng chậm đổi mới. Công cụ quản lý hành chính trực tiếp không còn phù hợp và ít hiệu lực vẫn còn được sử dụng khá phổ biến. Các công cụ gián tiếp trong hoạch định và thực thi chính sách tiền tệ còn rất sơ khai.

- Cơ chế điều hành lãi suất còn mang nặng tính hành chính trực tiếp và giản đơn. Mặt bằng lãi suất chung chưa phản ánh linh hoạt quan hệ cung cầu vốn của nền kinh tế, chưa bao quát đủ mức rủi ro tiền tệ thông thường. Việc xây dựng thị trường tiền tệ thứ cấp là một khâu then chốt của chính sách tiền tệ nhưng triển khai còn rất chậm.

- Hệ thống thanh toán giữa khách hàng với ngân hàng và hệ thống thanh toán liên ngân hàng (thanh toán bù trừ) đã góp phần nâng cao hiệu quả chu chuyển vốn trong toàn bộ nền kinh tế nhưng

tình trạng thanh toán bằng tiền mặt còn khá phổ biến làm cho việc điều hoà lưu thông tiền tệ và quản lý kho quỹ rất khó khăn, phân tán, tốn kém, ảnh hưởng rất lớn đến việc hiện đại hoá công nghệ ngân hàng và cấu trúc lại hệ thống.

- Năng lực tài chính của nhiều ngân hàng thương mại rất yếu, vốn tự có nhỏ, chất lượng tín dụng thấp (tỉ lệ nợ quá hạn cao) đang làm cho hoạt động tín dụng thiếu lành mạnh, có nhiều rủi ro, đe doạ nền tảng tài chính của các ngân hàng thương mại.

- Chưa có chính sách huy động vốn hợp lý thông qua ngân hàng để tạo vốn cho đầu tư phát triển, thu hút tiền mặt trong lưu thông.

- Tình hình công nợ dây dưa và chiếm dụng vốn lẫn nhau quá lớn, khiến cho số vốn tín dụng mà ngân hàng đã cho vay trước đây thu hồi về rất chậm. Hàng loạt doanh nghiệp nhà nước là các đơn vị kinh tế quốc doanh địa phương thuộc cấp quận, huyện quản lý phải giải thể và ngừng hoạt động, do đó làm cho vốn tồn đọng ngân hàng bị kẹt lại, trong đó một bộ phận khá lớn không có khả năng thu hồi. Tình trạng này làm cho ngân hàng bị thiếu vốn để mở rộng tín dụng và nhu cầu về vốn của các doanh nghiệp trở nên căng thẳng.

Nguyên nhân của những tồn tại trên là ở chỗ : chính sách tiền tệ - tín dụng còn nhiều điểm bất hợp lý: hệ thống tài chính trung gian chưa phát triển. Các doanh nghiệp nhà nước được lập ra là tức khắc được quyền đòi tài chính cấp vốn, đòi ngân hàng cho vay. Nợ đến hạn không trả cũng chẳng sao vì rằng chỉ phải chuyển sang chịu phạt lãi suất nợ quá hạn, tuy có cao hơn mức lãi suất trả đúng hạn nhưng còn rất thấp so với tốc độ mất giá của đồng tiền.

Thực tiễn chứng tỏ: Các công cụ của chính sách tiền tệ - tín

dụng đều là "con dao hai lưỡi". Tuỳ theo tài nghệ vận dụng của chúng ta mà chúng có thể mang lại những tác dụng khác nhau đối với các quá trình phát triển kinh tế - xã hội. Điều kiện để vận dụng thành công các công cụ đó không chỉ đơn thuần là việc thông hiểu các vấn đề lý luận mà còn là việc nghiên cứu kinh nghiệm của các nước có nền kinh tế thị trường phát triển và đúc rút kinh nghiệm của bản thân nước ta trong quá trình phát triển nền kinh tế hàng hoá nhiều thành phần theo cơ chế thị trường.

IV. ĐỔI MỚI CHÍNH SÁCH TIỀN TỆ - TÍN DỤNG

Phương hướng đổi mới chính sách tiền tệ - tín dụng đã được khẳng định trong Văn kiện đại hội Đảng lần thứ VIII: "Chuyển mạnh chính sách tiền tệ và hoạt động ngân hàng phù hợp với cơ chế thị trường, góp phần ổn định sức mua của đồng Việt Nam, kiềm chế lạm phát ở mức thấp, huy động và cho vay vốn có hiệu quả... Ngân hàng nhà nước có trách nhiệm chính trong việc kiểm soát lạm phát, ổn định giá trị đồng tiền, quản lý ngoại tệ, vàng, tổ chức tốt hệ thống quỹ tín dụng nhân dân. Quản lý chặt chẽ hoạt động của các ngân hàng thương mại và các chi nhánh ngân hàng nước ngoài. Có biện pháp đồng bộ để giảm dần lãi suất tạo điều kiện cho đầu tư phát triển.

Có chính sách tỉ giá hối đoái và quản lý ngoại hối hợp lý, thúc đẩy xuất khẩu và điều tiết được nhập khẩu, từng bước làm cho đồng Việt Nam có giá trị chuyển đổi đầy đủ và là phương tiện lưu thông duy nhất trong nước".

Việc đổi mới chính sách tiền tệ - tín dụng của nước ta trong thời gian tới cần phải chú trọng một số vấn đề chủ yếu sau :

1. Chính sách tiền tệ - tín dụng phải tác động cùng chiều trong sự thống nhất với các chính sách kinh tế - xã hội. Phải bám sát và góp phần tích cực thực hiện thắng lợi các mục tiêu chiến lược phát triển kinh tế - xã hội là: chặn đà giảm sút nhịp độ tăng trưởng, phát triển kinh tế với tốc độ cao, đạt được chuyển biến mạnh mẽ về nâng cao năng lực cạnh tranh và hiệu quả của nền kinh tế theo kịp tiến trình hội nhập quốc tế, có bước tiến mới về phát triển khoa học - công nghệ, bồi dưỡng nguồn nhân lực và giải quyết những vấn đề xã hội bức xúc, cải thiện đời sống vật chất và văn hóa của các tầng lớp dân cư, bảo đảm ổn định chính trị - xã hội, củng cố quốc phòng và an ninh, tạo đà phát triển bền vững cho những năm tiếp theo.

2. Khẩn trương hoàn thiện cơ chế chính sách và hệ thống các văn bản pháp qui để có đủ khuôn khổ pháp lý cần thiết cho việc thực hiện tốt luật Ngân hàng nhà nước và luật các tổ chức tín dụng, bảo đảm cho hệ thống ngân hàng hoạt động hiệu lực, hiệu quả, năng động, an toàn.

Ngành ngân hàng cũng cần có cải tổ triệt để thủ tục hành chính, giảm bớt thủ tục, nhất là thủ tục vay tiền. Việc ban hành hệ thống văn bản phải tạo ra 1 hành lang pháp lý thông thoáng, đồng bộ và linh hoạt, đáp ứng được yêu cầu ngày càng cao của nền kinh tế thị trường.

3. Phát huy mạnh mẽ vai trò đòn bẩy và công cụ điều tiết vĩ mô của chính sách tiền tệ - tín dụng. Đổi mới phương thức và thủ tục tín dụng theo hướng tạo thuận lợi và cơ hội bình đẳng cho các đơn vị, các hộ kinh doanh thuộc các thành phần kinh tế có dự án đầu tư kinh doanh khả thi được vay vốn ngân hàng, nhất là trong lĩnh vực phát triển nông nghiệp, nông thôn. Khẩn trương xây dựng các thể chế về bảo hiểm tiền gửi và bảo đảm tiền vay cùng với những chế tài nghiêm

ngặt nhằm nâng cao chất lượng tín dụng, hạn chế tối đa tình trạng nợ quá hạn và nguy cơ mất khả năng thanh toán của ngân hàng. Đồng thời bằng các giải pháp thích hợp huy động và sử dụng có hiệu quả cao các nguồn vốn nhàn rỗi trong xã hội. Trước mắt cần cơ cấu lại nợ của các ngân hàng thương mại, kể cả việc xây dựng ngay các định chế cần thiết để xử lý dứt điểm nợ và tài sản thế chấp tồn đọng trong một thời gian nhất định nhằm nhanh chóng lành mạnh hóa tình trạng tài chính, nâng cao chất lượng kinh doanh tiền tệ và giảm thiểu rủi ro tín dụng của các ngân hàng.

4. Thực hiện chuyển đổi cơ bản về cơ chế điều hành lãi suất, cơ chế quản lý ngoại tệ nhằm đạt mục tiêu ổn định giá cả, chống lạm phát, thúc đẩy đầu tư tăng trưởng kinh tế, phục vụ tiến trình công nghiệp hóa và hiện đại hóa đất nước.

Tiếp tục hoàn thiện cơ chế điều hành tỉ giá hối đoái, tích cực xây dựng và phát triển thị trường tiền tệ (kể cả nội tệ và ngoại tệ) tạo điều kiện vận hành các công cụ mới của chính sách tiền tệ phù hợp với cơ chế thị trường có sự quản lý của Nhà nước.

5. Hiện đại hóa hệ thống công nghệ ngân hàng mà trọng tâm là nghiệp vụ thanh toán qua ngân hàng. Phát triển mạnh các công cụ và dịch vụ thanh toán không dùng tiền mặt đối với dân cư và các doanh nghiệp. Từng bước nâng dần tỉ lệ tín dụng so với GDP lên ngang bằng các nước trong khu vực (tỉ lệ này của Việt Nam bình quân trên 32%. Ở các nước khoảng 50%).

Cải tiến mô hình tổ chức của ngân hàng Nhà nước ở Trung ương và các chi nhánh, gắn liền với việc hiện đại hóa công nghệ ngân hàng, đổi mới hệ thống nghiệp vụ và triển khai có hiệu quả các nghiệp vụ chủ yếu của Ngân hàng nhà nước phù hợp với yêu cầu của thực tiễn Việt Nam và thông lệ quốc tế.

6. Tăng vốn tự có của các ngân hàng trên cơ sở cơ cấu lại sở hữu

hoặc cho vay tái cấp vốn tùy thuộc vào điều kiện cụ thể của từng ngân hàng. Đẩy mạnh việc sắp xếp lại các ngân hàng thương mại cổ phần, tạo điều kiện thuận lợi để ngân hàng cổ phần phát triển vững mạnh, an toàn.

Củng cố và phát triển vững chắc hệ thống quĩ tín dụng nhân dân, chấn chỉnh các công ty tài chính bảo đảm hoạt động đúng qui định và chỉ thành lập mới khi có đủ các điều kiện.

7. Xây dựng một hệ thống ngân hàng đủ mạnh, phân định rõ chức năng của ngân hàng nhà nước với chức năng của ngân hàng thương mại, song phải cùng nhau phối hợp hoạt động để thực hiện tốt chức năng là trung tâm tiền tệ, trung tâm tín dụng và và trung tâm thanh toán của các thành phần kinh tế. Đặc biệt là cần tách bạch chức năng cho vay chính sách với chức năng tín dụng thương mại. Từng bước nới lỏng các hạn chế hành chính không cần thiết trong hoạt động tín dụng, tạo môi trường cạnh tranh lành mạnh, bình đẳng cho các ngân hàng thương mại thúc đẩy và tạo điều kiện nâng cao tính tự chủ tự chịu trách nhiệm về hiệu quả kinh doanh của các ngân hàng trên thị trường vốn.

8. Tăng cường công tác thanh tra - kiểm tra - giám sát hoạt động ngân hàng, trước hết tập trung vào những khâu trọng yếu như chất lượng tín dụng, quản lý rủi ro, đảm bảo khả năng thanh toán... Chấn chỉnh bộ máy tổ chức, cơ chế hoạt động và nâng cao chất lượng hiệu quả công tác của các cơ quan thanh tra, giám sát của ngân hàng Nhà nước.

Đẩy mạnh hơn nữa công tác đào tạo nâng cao trình độ kỹ năng mọi mặt của đội ngũ cán bộ viên chức ngân hàng, xem đây là một khâu then chốt quyết định thắng lợi trong tiến trình đổi mới và hội nhập.

CÂU HỎI ÔN TẬP

1. Hãy trình bày vai trò của chính sách tiền tệ - tín dụng trong nền kinh tế thị trường?

2. Hãy nêu một cách khái quát quá trình hoạch định chính sách tiền tệ - tín dụng.

3. Các công cụ của chính sách tiền tệ - tín dụng có ý nghĩa như thế nào trong việc điều tiết các hoạt động của nền kinh tế.

4. Trình bày ảnh hưởng của các nhân tố tới quá trình tổ chức thực thi chính sách tiền tệ - tín dụng.

Chương VII

CHÍNH SÁCH CHUYỂN DỊCH CƠ CẤU KINH TẾ THEO HƯỚNG CÔNG NGHIỆP HÓA VÀ HIỆN ĐẠI HÓA

I. TỔNG QUAN VỀ CHÍNH SÁCH CHUYỂN DỊCH CƠ CẤU KINH TẾ

1. Cơ cấu kinh tế

1.1. Khái niệm cơ cấu kinh tế

Cơ cấu kinh tế của nền kinh tế quốc dân là hình thức cấu tạo bên trong của nền kinh tế quốc dân, đó là tổng thể các quan hệ chủ yếu về số lượng và chất lượng tương đối ổn định của lực lượng sản xuất và quan hệ sản xuất trong một hệ thống tái sản xuất xã hội với những điều kiện kinh tế - xã hội nhất định.

Nền kinh tế quốc dân dưới giác độ cấu trúc là sự đan xen của nhiều loại cơ cấu khác nhau, có mối quan hệ chi phối lẫn nhau trong quá trình phát triển của nền kinh tế. Những loại cơ cấu kinh tế cơ bản quyết định sự tồn tại và phát triển của nền kinh tế quốc dân bao gồm:

Cơ cấu ngành và nội bộ ngành sản xuất. Loại cơ cấu này phản ánh số lượng và chất lượng cũng như tỉ lệ giữa các ngành và sản phẩm trong nội bộ ngành của nền kinh tế quốc dân. Nền kinh tế quốc dân là một hệ thống sản xuất bao gồm những ngành lớn như công nghiệp, nông nghiệp, thương mại, dịch vụ. Trong mỗi ngành lớn lại

hình thành ngành nhỏ hơn thường gọi là các ngành kinh tế - kỹ thuật. Trong công nghiệp: cơ khí, điện, hóa chất, dệt may... Trong nông nghiệp: lương thực, thực phẩm, cây công nghiệp... Trong dịch vụ: du lịch, ngân hàng ...

- Cơ cấu thành phần kinh tế. Loại cơ cấu này phản ảnh số lượng và vai trò các loại thành phần kinh tế. Các loại hình sở hữu, tỉ lệ các nguồn lực và sản phẩm được sản xuất ra thuộc mỗi loại hình sở hữu tạo thành cơ cấu thành phần kinh tế của nền kinh tế quốc dân. Mô hình chung về số lượng thành phần kinh tế trong nền kinh tế các nước thường bao gồm: kinh tế nhà nước, kinh tế tập thể, kinh tế tư nhân và kinh tế hỗn hợp. Tỉ lệ giữa các thành phần kinh tế này thường không giống nhau. Điều đó tạo ra tính đặc thù trong chiến lược phát triển kinh tế của mỗi quốc gia cũng như trong mỗi giai đoạn phát triển của từng quốc gia.

- Cơ cấu vùng kinh tế. Loại cơ cấu này phản ánh mối quan hệ cũng như vai trò của các vùng, các khu vực kinh tế trong một nước. Thông thường cơ cấu này bao gồm cơ cấu khu vực kinh tế thành thị và nông thôn, các khu vực kinh tế trọng điểm và phi trọng điểm, khu vực kinh tế đồng bằng và miền núi.

- Cơ cấu xuất nhập khẩu. Đó là loại cơ cấu phản ánh mối quan hệ về số lượng và chất lượng giữa xuất khẩu và nhập khẩu hàng hóa, dịch vụ của nền kinh tế. Ngày nay, trong xu hướng hội nhập để phát triển, không còn tồn tại nền kinh tế tự cung tự cấp trong phạm vi một quốc gia, mà mọi nền kinh tế đều có sự trao đổi lẫn nhau để phát huy cao nhất lợi thế so sánh, cũng như khắc phục những điểm yếu trong quá trình phát triển. Bởi vậy, cơ cấu xuất nhập khẩu được xem như là tất yếu khách quan của mọi nền kinh tế. Song, các nước khác nhau, ở các giai đoạn phát triển khác nhau có những cơ cấu xuất nhập khẩu khác nhau. Theo tiến trình chung, có tính quy luật mà

mỗi nước phải trải qua trong quá trình chuyển đổi loại cơ cấu này là đi từ nhập khẩu chiếm tỉ trọng cao, tiếp theo sản xuất thay thế nhập khẩu, cuối cùng là phát triển nền kinh tế theo định hướng xuất khẩu, tỉ lệ xuất khẩu chiếm tỉ trọng cao.

- Cơ cấu công nghệ sản xuất. Đó là cơ cấu phản ánh số lượng và tỉ lệ các loại công nghệ đang và sẽ được sử dụng trong nền kinh tế. Một nền kinh tế thường sử dụng các loại công nghệ khác nhau: công nghệ kém hiện đại, công nghệ hiện đại, công nghệ tiên tiến, công nghệ sử dụng nhiều lao động và công nghệ sử dụng ít lao động, công nghệ sạch và công nghệ gây ô nhiễm. Vai trò, vị trí, quan hệ tương hỗ và tỉ lệ giữa các loại công nghệ nói trên trong quá trình phát triển nền kinh tế tạo thành cơ cấu công nghệ của nền kinh tế đó. Những biến đổi công nghệ sản xuất nói chung và cơ cấu công nghệ của nền kinh tế nói riêng đang là nhân tố cơ bản quyết định những biến đổi trong cơ cấu kinh tế cũng như trong nền kinh tế của mỗi quốc gia.

- Cơ cấu kết cấu hạ tầng. Nền kinh tế quốc dân muốn phát triển phải có một cơ cấu hạ tầng hợp lý. Cơ cấu kết cấu hạ tầng của nền kinh tế là số lượng, quan hệ tỉ lệ, vị trí, vai trò của các ngành thuộc kết cấu hạ tầng kỹ thuật và xã hội. Thuộc các ngành cơ sở hạ tầng kỹ thuật có ngành điện, giao thông, nước, thông tin liên lạc, hệ thống thủy lợi... Các ngành thuộc cơ sở hạ tầng xã hội gồm: giáo dục, đào tạo, y tế, văn hóa, pháp lý ...

- Cơ cấu giữa các khu vực của nền kinh tế. Đây là loại cơ cấu phản ánh mối quan hệ tỉ lệ giữa khu vực sản xuất ra tư liệu sản xuất và khu vực sản xuất ra tư liệu tiêu dùng (khu vực I và II), quan hệ giữa tích lũy và tiêu dùng. Trong điều kiện một nền kinh tế mở quan hệ giữa khu vực sản xuất ra tư liệu sản xuất và khu vực sản xuất ra tư liệu tiêu dùng có tính phức tạp, điều đó không có nghĩa loại cơ cấu này không tồn tại và ít có ý nghĩa trong quá trình phát triển nền

kinh tế. Tích lũy và tiêu dùng luôn tồn tại mối quan hệ có tính chất cơ cấu: chúng tác động qua lại và chi phối lẫn nhau, hình thành nên động lực phát triển của nền kinh tế. Vì vậy, đây là loại hình cơ cấu được các quốc gia quan tâm nhiều.

Quá trình vận động, chuyển đổi các loại hình cơ cấu kinh tế trên tạo ra sự vận động và chuyển đổi nền kinh tế các nước.

1.2. Vai trò của cơ cấu kinh tế trong quá trình phát triển kinh tế

Cơ cấu kinh tế của nền kinh tế quốc dân là nhân tố cơ bản quyết định sự tồn tại và phát triển kinh tế các nước. Một nền kinh tế chỉ có thể tăng trưởng và phát triển được khi nó có một cơ cấu kinh tế hợp lý, tiên tiến, đáp ứng được những yêu cầu đặt ra của thời đại. Khó có thể mở rộng được thị trường, tăng cường tính cạnh tranh của sản phẩm trên thị trường thế giới nếu chỉ dựa vào công nghệ lạc hậu, kém tiên tiến hoặc gây ô nhiễm môi trường. Không có một nền kinh tế phát triển nào trên thế giới chỉ dựa vào nông nghiệp, công nghiệp hay dịch vụ. Cơ cấu kinh tế hợp lý cho phép khai thông, tạo động lực cho việc khai thác có hiệu quả mọi nguồn lực trong nước và quốc tế.

Việc hình thành cơ cấu kinh tế được diễn ra theo hai quá trình tự phát và có kế hoạch. Ngày nay để thực hiện được mục tiêu tổng quát trong phát triển kinh tế, Chính phủ các nước chủ động xác định cơ cấu kinh tế trong các chiến lược phát triển của mình. Giải quyết vấn đề cơ cấu kinh tế luôn là trọng tâm của việc hoạch định kế hoạch phát triển kinh tế các nước.

2. Chính sách cơ cấu kinh tế

2.1. Khái niệm

Chính sách cơ cấu kinh tế là tổng thể các quan điểm, nguyên tắc, hình thức, công cụ và giải pháp mà Nhà nước sử dụng nhằm thực hiện chiến lược về phát triển cơ cấu kinh tế của mỗi nước.

2.2. Vai trò vị trí của chính sách cơ cấu kinh tế

Chính sách cơ cấu kinh tế đóng vai trò quyết định việc thực hiện chiến lược phát triển về cơ cấu kinh tế của mỗi quốc gia. Nó được xem như là công cụ quản lý, thông qua đó Nhà nước thực hiện chiến lược phát triển kinh tế, trong đó chiến lược cơ cấu kinh tế là một bộ phận quan trọng nhất. Nếu chiến lược cơ cấu kinh tế xác định những mục tiêu cơ bản, những định hướng chiến lược trong phát triển cơ cấu kinh tế thì chính sách cơ cấu kinh tế đưa ra những giải pháp trên cơ sở những nguyên tắc và sử dụng các công cụ nhất định. Như vậy, vai trò của chính sách cơ cấu kinh tế xuất phát từ vai trò của cơ cấu kinh tế trong phát triển kinh tế. Không có chính sách cơ cấu kinh tế hợp lý thì chiến lược hoàn thiện cơ cấu không thể được thực hiện. Để thực hiện chiến lược hướng về xuất khẩu, Nhà nước phải sử dụng hàng loạt những công cụ khác nhau như thuế xuất nhập khẩu, hỗ trợ sản xuất hàng xuất khẩu, v.v... Để thúc đẩy phát triển nông nghiệp và nông thôn, Nhà nước nếu chỉ định hướng không thôi thì chưa đủ mà cần phải đưa ra những giải pháp cụ thể tạo điều kiện cho sự phát triển theo định hướng đã định như giải quyết vấn đề vốn, công nghệ, hạ tầng cơ sở, thị trường tiêu thụ v.v...

Tại một thời điểm nhất định, mỗi quốc gia thực thi một loạt những chính sách kinh tế khác nhau. Các chính sách kinh tế này tạo thành một hệ thống trong cơ chế quản lý kinh tế của Nhà nước, mục tiêu của hệ thống chính sách này là hiện thực hóa chiến lược phát triển kinh tế của mỗi nước. Trong hệ thống chính sách kinh tế, chính sách cơ cấu kinh tế là trung tâm, các chính sách kinh tế khác được xem như là công cụ để thực hiện chính sách cơ cấu kinh tế. Chính sách tài chính, tiền tệ - tín dụng có mục tiêu tự thân là ổn định tiền tệ, đảm bảo vốn cho nền kinh tế. Nhưng mục tiêu tự thân này là điều

kiện là môi trường để tăng trưởng và phát triển kinh tế.

Chính sách cơ cấu kinh tế tác động trực tiếp đến sự phát triển kinh tế, là định hướng cho toàn bộ các chính sách kinh tế của một quốc gia có quan hệ mật thiết với các chính sách kinh tế khác. Chính sách cơ cấu kinh tế đặt ra những yêu cầu, định hướng cho các chính sách kinh tế khác hoàn thiện một cách đồng bộ và thống nhất.

2.3. Mục tiêu của chính sách cơ cấu kinh tế

Chính sách cơ cấu kinh tế của mỗi quốc gia đều nhằm đạt được hai mục tiêu, trực tiếp và gián tiếp.

Mục tiêu trực tiếp của chính sách cơ cấu kinh tế là thực hiện chiến lược về chuyển dịch cơ cấu kinh tế, đặc biệt là hoàn thiện chiến lược về cơ cấu thành phần kinh tế. Hiện nay Đảng và Nhà nước ta đưa ra hàng loạt chính sách trong việc sắp xếp lại doanh nghiệp Nhà nước, trong đó có chính sách cổ phần hóa.

Mục tiêu gián tiếp của chính sách cơ cấu kinh tế là góp phần thực hiện các mục tiêu của một nền kinh tế phát triển: tăng trưởng với tốc độ cao, ổn định và bền vững, phúc lợi cao và công bằng, xóa đói giảm nghèo, giải quyết triệt để vấn đề môi trường.

2.4. Các bộ phận của chính sách cơ cấu kinh tế

Chính sách cơ cấu kinh tế là một bộ phận cấu thành trong chính sách phát triển kinh tế - xã hội. Theo các loại hình cơ cấu kinh tế, chính sách cơ cấu kinh tế được chia thành chính sách cơ cấu ngành kinh tế, chính sách cơ cấu thành phần kinh tế, chính sách cơ cấu vùng lãnh thổ, chính sách cơ cấu xuất nhập khẩu, chính sách cơ cấu công nghệ, chính sách cơ cấu khu vực, tích lũy và tiêu dùng. Trong mỗi chính sách bộ phận trên lại chia thành nhiều chính sách khác, giữa chúng có mối quan hệ chặt chẽ, phụ thuộc vào nhau.

2.4.1. Chính sách cơ cấu ngành kinh tế (chính sách phát triển ngành)

a. Khái niệm

Chính sách cơ cấu ngành kinh tế bao gồm một hệ thống các nguyên tắc, quan điểm, chính sách, công cụ và biện pháp thích hợp mà Nhà nước áp dụng để điều chỉnh các hoạt động sản xuất giữa các ngành và nội bộ ngành trong nền kinh tế quốc dân theo định hướng chiến lược phát triển ngành trong từng thời kỳ nhất định.

b. Các bộ phận của chính sách ngành kinh tế

Tại mỗi giai đoạn phát triển các nước vận dụng một loại hình chiến lược phát triển ngành, kèm theo đó là một loại hình chính sách. Mỗi loại hình chính sách ngành bao gồm nhiều bộ phận khác nhau: Chính sách phát triển công nghiệp, chính sách phát triển nông nghiệp, chính sách phát triển thương mại, dịch vụ. Trong mỗi chính sách ngành lớn tiếp tục phân thành nhiều chính sách bộ phận: chính sách phát triển công nghiệp có thể gồm chính sách phát triển công nghiệp nặng, chính sách phát triển công nghiệp nhẹ; trong chính sách phát triển công nghiệp nặng, công nghiệp nhẹ lại chia thành chính sách phát triển từng ngành kinh tế, kỹ thuật. Tương tự như vậy, trong nông nghiệp và thương mại dịch vụ cũng bao gồm nhiều chính sách cho các ngành kinh tế - kỹ thuật.

c. Các hình thức của chính sách cơ cấu ngành kinh tế

Chính sách cơ cấu ngành kinh tế có nhiều hình thức khác nhau, tùy thuộc vào sự lựa chọn chiến lược cơ cấu kinh tế của mỗi nước trong từng giai đoạn khác nhau. Nền kinh tế thường chia thành ba nhóm ngành lớn: công nghiệp, nông nghiệp, thương mại, dịch vụ. Sự sắp xếp thứ tự ưu tiên và tỉ trọng giữa các ngành lớn này tạo thành các chiến lược phát triển kinh tế quốc dân khác nhau. Trong mỗi ngành lớn được chia thành nhiều ngành nhỏ khác nhau được gọi là các ngành kinh tế - kỹ thuật. Cách thức ứng xử của Nhà nước đối

với từng ngành kinh tế - kỹ thuật tạo thành chiến lược và chính sách nội bộ ngành.

Theo chiến lược phát triển kinh tế quốc dân, chính sách cơ cấu ngành kinh tế bao gồm các hình thức: chính sách cơ cấu ngành kinh tế theo mô hình nông nghiệp; nông nghiệp - công nghiệp; công nghiệp - nông nghiệp - thương mại, dịch vụ; công nghiệp - thương mại, dịch vụ.

- Chính sách cơ cấu ngành theo mô hình nông nghiệp là một hình thức của chính sách cơ cấu ngành kinh tế trong đó chính phủ tập trung các nguồn lực và giải pháp nhằm phát triển chủ yếu ngành nông nghiệp.

Chính sách này có đặc điểm:

+ Ngành nông nghiệp được phát triển dưới sự bảo trợ của Nhà nước

+ Sản phẩm chủ yếu trong nền kinh tế quốc dân là sản phẩm nông nghiệp

+ Trình độ phát triển kinh tế còn thấp.

Chính sách cơ cấu ngành theo mô hình nông nghiệp thường được áp dụng trong giai đoạn đầu phát triển và đối với các nước có nguồn lực thuận lợi cho phát triển nông nghiệp. Hầu như các nước ngày nay không áp dụng hình thức này của chính sách cơ cấu ngành.

- Chính sách cơ cấu ngành theo mô hình nông nghiệp - công nghiệp là một hình thức của chính sách cơ cấu ngành kinh tế trong đó Chính phủ áp dụng các công cụ và giải pháp nhằm phát triển ngành nông nghiệp và công nghiệp của đất nước. Trong hai ngành nông nghiệp và công nghiệp thì ngành nông nghiệp được ưu tiên hơn. Chính sách này có đặc điểm:

+ Quan tâm phát triển cả hai ngành nông nghiệp và công

nghiệp, song nông nghiệp được ưu tiên hơn.

+ Tỉ trọng sản phẩm nông nghiệp chiếm phần cao hơn so với công nghiệp trong tổng sản phẩm quốc dân.

Hình thức chính sách này thường được các nước áp dụng ở giai đoạn đang phát triển, tiềm lực phát triển còn nhiều hạn chế, hoặc có nhiều ưu thế trong phát triển nông nghiệp.

- Chính sách cơ cấu ngành theo mô hình công nghiệp - nông nghiệp - thương mại, dịch vụ là một hình thức của chính sách cơ cấu ngành kinh tế trong đó Chính phủ áp dụng các công cụ và giải pháp theo hướng thúc đẩy phát triển công nghiệp, nông nghiệp, thương mại và dịch vụ. Hướng ưu tiên của Nhà nước là công nghiệp, nông nghiệp, thương mại và dịch vụ. Chính sách này có đặc điểm:

+ Coi trọng cả phát triển công nghiệp, nông nghiệp, thương mại và dịch vụ.

+ Thứ tự ưu tiên trong chính sách dành cho công nghiệp; sau đó nông nghiệp và cuối cùng thương mại, dịch vụ.

+ Tỉ trọng sản phẩm công nghiệp chiếm phần ưu thế trong tổng sản phẩm quốc dân là mục tiêu của chính sách.

Loại chính sách này thường được áp dụng ở giai đoạn phát triển tương đối cao, các nguồn lực cho phát,triển đạt đến một mức độ nhất định, đặc biệt về vốn, công nghệ, nguồn nhân lực và thị trường.

- Chính sách cơ cấu ngành theo mô hình công nghiệp phát triển - thương mại, dịch vụ. Đây là loại hình chính sách cơ cấu ngành ở giai đoạn phát triển cao. Trong loại hình chính sách này, chính phủ tập trung các nguồn lực và giải pháp cho việc phát triển một nền công nghiệp tiên tiến, cùng với công nghiệp là ngành thương mại, du lịch cũng trở thành ngành cơ bản của nền kinh tế quốc dân. Đặc điểm của chính sách này là:

+ Nhà nước tập trung sức cho phát triển nền công nghiệp tiên tiến hiện đại.

+ Tỉ trọng sản phẩm công nghiệp chiếm ưu thế trong tổng sản phẩm quốc dân.

+ Tốc độ tăng công nghiệp luôn đạt được mức cao nhất.

Ngoài các hình thức cơ bản của chính sách cơ cấu ngành nêu trên còn nhiều hình thức trung gian khác, chẳng hạn: chính sách cơ cấu ngành theo mô hình nông nghiệp - công nghiệp nhẹ - công nghiệp nặng hoặc chính sách cơ cấu ngành theo mô hình nông nghiệp - thương mại - dịch vụ. Việc áp dụng hình thức chính sách cơ cấu nào được xác định trong chiến lược phát triển kinh tế của mỗi nước.

Theo chiến lược phát triển ngành, hình thức chính sách cơ cấu ngành rất phong phú. Mỗi sự lựa chọn chiến lược phát triển của từng ngành tạo ra một hình thức chính sách cơ cấu ngành. Trong công nghiệp, nông nghiệp, thương mại và dịch vụ gồm nhiều ngành kinh tế - kỹ thuật. Mỗi sự sắp xếp thứ tự ưu tiên của các ngành kinh tế - kỹ thuật này tạo thành một chiến lược, kèm theo đó là một hình thức chính sách cơ cấu ngành để thực hiện chiến lược.

d. Các công cụ và giải pháp trong chính sách cơ cấu ngành

Trong chính sách cơ cấu ngành kinh tế, Nhà nước sử dụng nhiều công cụ và giải pháp khác nhau nhằm khuyến khích hoặc hạn chế phát triển các ngành trong nền kinh tế theo định hướng chiến lược đã định. Những công cụ và giải pháp thường bao gồm:

- Các công cụ tài chính như vốn, thuế, giá, tín dụng, lợi nhuận.

+ Thông qua chế độ cấp vốn, cho vay và cho vay ưu đãi Nhà nước có thể tạo ra những điều kiện thuận lợi cho các ngành được ưu tiên phát triển.

+ Thông qua chính sách thuế Nhà nước có thể tạo ra sự khuyến

khích hay hạn chế phát triển từng ngành kinh tế. Những ngành ưu tiên phát triển Nhà nước sẽ áp dụng chính sách thuế ưu đãi dưới hình thức giảm thuế, miễn thuế. Những ngành thuộc diện không khuyến khích Nhà nước áp dụng chính sách thuế cao (thuế tiêu thụ đặc biệt). Công cụ thuế bao gồm cả thuế xuất nhập khẩu. Thuế xuất khẩu gạo của Việt Nam hiện nay thuộc chính sách khuyến khích phát triển nông nghiệp. Công cụ thuế là công cụ quan trọng trong chính sách cơ cấu, thường được áp dụng phổ biến và có tính chất lâu dài.

+ Giá cả có ảnh hưởng đến lợi ích của cả người sản xuất và người tiêu dùng. Trong chính sách cơ cấu kinh tế ngành. Nhà nước dùng giá cả như là công cụ để điều chỉnh tốc độ và quy mô phát triển của từng ngành. Chính sách trợ giá của Nhà nước đối với các sản phẩm dịch vụ cả đầu ra lẫn đầu vào sẽ khuyến khích các nhà đầu tư quan tâm đến việc phát triển những ngành được Nhà nước khuyến khích.

+ Lợi nhuận luôn là động lực trực tiếp của các nhà kinh doanh. Các nhà kinh doanh luôn luôn tìm địa chỉ đầu tư có lợi nhất cho việc tăng lợi nhuận. Bằng chính sách điều chỉnh lợi nhuận của các nhà đầu tư và kinh doanh thông qua nhiều công cụ khác nhau (chẳng hạn thuế thu nhập doanh nghiệp) Nhà nước có thể điều chỉnh được dòng vốn chuyển vào các ngành theo định hướng chiến lược.

+ Các công cụ phi tài chính bao gồm chính sách phân bố các nguồn lực ngoài vốn, chính sách đào tạo nguồn nhân lực, các quy định của Nhà nước về cấp giấy phép đầu tư và cấp giấy phép kinh doanh, thủ tục thành lập doanh nghiệp, những qui định về môi trường và chất lượng sản phẩm v.v.

+ Giấy phép đầu tư và đăng ký kinh doanh là công cụ có tính chất hành chính. Đối với các ngành không được khuyến khích hoặc bị hạn chế Nhà nước không hoặc hạn chế cấp giấy phép.

+ Thủ tục thành lập doanh nghiệp cũng là một công cụ trong tay Nhà nước thông qua đó có thể điều chỉnh số lượng các doanh nghiệp tham gia vào từng ngành khác nhau theo định hướng chiến lược. Những ngành được khuyến khích phát triển Nhà nước qui định điều kiện thành lập đơn giản hơn, dễ dàng hơn và ngược lại.

+ Những qui định về môi trường, chất lượng sản phẩm mà Nhà nước ban hành sẽ trở thành công cụ khuyến khích hoặc hạn chế hoạt động của các doanh nghiệp thuộc các ngành khác nhau.

+ Những qui định của Nhà nước về ngành và lĩnh vực đầu tư, trong đó có qui định cả những ngành không được phép hoạt động (Nghị định về đóng cửa rừng của Việt Nam là một ví dụ).

+ Các hỗ trợ ngoài vốn từ phía Nhà nước đối với sản xuất của các ngành cũng là công cụ để Nhà nước điều chỉnh trong chính sách ngành. Hỗ trợ của Nhà nước đối với các nhà sản xuất ngoài vốn có thể là công nghệ - kỹ thuật, thông tin thị trường, đất đai, đặc biệt là nguồn nhân lực, các dịch vụ cơ sở hạ tầng: thủy lợi, nước điện, thông tin v.v...

+ Các qui hoạch, chương trình và dự án của Nhà nước cũng là công cụ để định hướng sản xuất - kinh doanh cho các nhà đầu tư.

- Chính sách đầu tư trong nước và quốc tế được xem như là công cụ tổng hợp trong chính sách ngành. Chính sách đầu tư trong nước và quốc tế thực hiện nhiều nhiệm vụ khác nhau, trong đó có nhiệm vụ thực hiện định hướng phát triển ngành. Những công cụ được vận dụng trong chính sách này rất phong phú (xem chính sách đầu tư quốc tế).

2.4.2. Chính sách cơ cấu thành phần kinh tế (chính sách thành phần kinh tế)

a. Khái niệm

Chính sách cơ cấu thành phần kinh tế là tổng thể các hình thức, nguyên tắc; chính sách công cụ và giải pháp mà Nhà nước sử dụng

nhằm thực hiện định hướng chiến lược (đường lối) về phát triển thành phần kinh tế trong từng giai đoạn phát triển của mỗi quốc gia.

b. Các bộ phận của chính sách cơ cấu thành phần kinh tế

Chính sách thành phần kinh tế của mỗi quốc gia bao gồm nhiều bộ phận khác nhau, phụ thuộc vào cơ cấu thành phần kinh tế trong nền kinh tế quốc dân. Thông thường, cơ cấu thành phần kinh tế bao gồm: kinh tế Nhà nước, kinh tế tập thể, kinh tế tư nhân và kinh tế hỗn hợp. Vì vậy, chính sách cơ cấu thành phần kinh tế được chia thành: chính sách đối với thành phần kinh tế Nhà nước, chính sách đối với thành phần kinh tế tư nhân, chính sách đối với thành phần kinh tế tập thể và chính sách đối với thành phần kinh tế hỗn hợp.

- Chính sách đối với thành phần kinh tế Nhà nước là tổng thể các quan điểm, các công cụ và giải pháp mà Nhà nước áp dụng đối với thành phần kinh tế Nhà nước để thành phần kinh tế này phát triển theo định hướng đã định. Định hướng chiến lược trong phát triển thành phần kinh tế Nhà nước rất khác nhau giữa các nước XHCN và TBCN. Tại các nước XHCN thành phần kinh tế Nhà nước đóng vai trò chủ đạo, còn các nước TBCN thành phần này được xem là thành phần kinh tế bổ sung cho các thành phần kinh tế khác. Bởi vậy, chính sách đối với thành phần kinh tế Nhà nước khác nhau trong các nước có chế độ chính trị khác nhau. Xu hướng chung đối với chính sách thành phần kinh tế Nhà nước tại các nước XHCN là tăng cường vai trò chủ đạo của thành phần kinh tế này trên cơ sở cải cách mạnh mẽ các doanh nghiệp Nhà nước, tăng cường tính hiệu quả cả kinh tế và xã hội của chúng.

- Chính sách đối với thành phần kinh tế tập thể. Thành phần kinh tế tập thể là thành phần kinh tế đặc thù dưới CNXH. Nó tồn tại không chỉ do vai trò kinh tế mà còn do bản chất chế độ xã hội. Chính sách thành phần kinh tế tập thể bao gồm những quan điểm, công cụ

và giải pháp mà Nhà nước thực hiện đối với thành phần kinh tế này nhằm đạt được những mục tiêu trong chiến lược phát triển kinh tế - xã hội.

- Chính sách đối với thành phần kinh tế tư nhân (bao gồm cả tư bản tư nhân và cá thể) là tổng thể những quan điểm, công cụ và giải pháp mà Nhà nước áp dụng đối với thành phần kinh tế tư nhân nhằm đạt những mục tiêu kinh tế - xã hội nhất định trong từng thời kỳ.

- Chính sách đối với thành phần kinh tế hỗn hợp là tổng thể các quan điểm và giải pháp Nhà nước áp dụng đối với thành phần kinh tế này để chúng tồn tại và phát triển theo định hướng chiến lược trong từng giai đoạn.

c. Các công cụ và giải pháp trong chính sách thành phần kinh tế

Để khuyến khích hoặc hạn chế các thành phần kinh tế, Nhà nước sử dụng nhiều công cụ và giải pháp khác nhau. Những công cụ này có thể bao gồm:

- Công cụ pháp lý. Việc thừa nhận, cho phép thành phần kinh tế nào được hoạt động trong nền kinh tế quốc dân trước hết phải được thể hiện trong hệ thống pháp luật. Bằng hệ thống pháp luật, Nhà nước có thể điều chỉnh quy mô và mức độ hoạt động của các thành phần kinh tế. Trong hệ thống luật pháp về thành phần kinh tế trước hết phải kể đến các luật về doanh nghiệp: Luật doanh nghiệp Nhà nước, Luật doanh nghiệp, Luật hợp tác xã. Ngoài các luật về doanh nghiệp, các luật khác cũng thể hiện tinh thần điều chỉnh thành phần kinh tế như Luật thương mại, Luật lao động, Luật đầu tư trong nước, Luật đầu tư nước ngoài. Luật thương mại cho phép loại hình doanh nghiệp nào được phép tham gia xuất nhập khẩu trực tiếp, Luật đầu tư nước ngoài cho phép loại hình doanh nghiệp nào được phép liên doanh với nhà nước đầu tư nước ngoài ... Ngoài các văn bản luật, các

văn bản dưới luật cũng là những công cụ để Nhà nước thực hiện chính sách thành phần kinh tế. Các nghị định của chính phủ có vai trò đặc biệt trong hệ thống văn bản dưới luật.

– Các công cụ hành chính. Đó là những qui định của Nhà nước trong việc thành lập và hoạt động của các loại hình doanh nghiệp. Những qui định về thủ tục thành lập doanh nghiệp, cấp giấy phép kinh doanh, những ngành nghề được phép hoạt động, qui định về vốn pháp định, về thủ tục xuất nhập khẩu, qui định về chế độ kiểm tra, kiểm toán của các cơ quan Nhà nước v.v... giúp Nhà nước thực hiện việc điều chỉnh hoạt động của các thành phần kinh tế theo định hướng phát triển trong từng thời kỳ.

– Công cụ hỗ trợ phát triển. Các công cụ này bao gồm những công cụ tạo ra điều kiện vật chất và đảm bảo lợi ích cho các thành phần kinh tế như vốn, công nghệ, thuế, thị trường, đất đai và dịch vụ cơ sở hạ tầng...

2.4.3. Chính sách phát triển kết cấu hạ tầng (cơ sở hạ tầng)

a. Khái niệm cơ sở hạ tầng và chính sách cơ sở hạ tầng

– Cơ sở hạ tầng là tổng thể các cơ sở vật chất kỹ thuật, các công trình các phương tiện tồn tại trên một lãnh thổ nhất định được dùng làm điều kiện sản xuất và điều kiện sinh hoạt nói chung, bảo đảm sự vận hành liên tục, thông suốt các luồng của cải vật chất, các luồng thông tin và dịch vụ nhằm đáp ứng nhu cầu có tính phổ biến của sản xuất và đời sống. Cơ sở hạ tầng không chỉ gồm những yếu tố mang tính kỹ thuật mà còn bao gồm dịch vụ mang tính chất phục vụ chung cho sản xuất và đời sống như dịch vụ về ngân hàng, dịch vụ tư vấn pháp lý, dịch vụ bưu chính viễn thông, dịch vụ y tế, dịch vụ nghỉ ngơi, giải trí v.v. Các bộ phận của cơ sở hạ tầng được chia thành hai nhóm: cơ sở hạ tầng kỹ thuật và cơ sở hạ tầng xã hội. Thuộc nhóm cơ sở hạ tầng kỹ thuật bao gồm: hệ thống điện, hệ thống cấp, thoát nước,

hệ thống giao thông bến cảng, hệ thống bưu chính viễn thông và các bất động sản công nghiệp khác. Thuộc nhóm cơ sở hạ tầng xã hội bao gồm: các cơ sở giáo dục đào tạo, các bệnh viện, công trình vệ sinh môi trường, các công viên, nhà văn hóa, cơ sở vui chơi, giải trí v.v...

Kết cấu hạ tầng cơ sở có vai trò to lớn đối với sự tăng trưởng và phát triển kinh tế. Cơ sở hạ tầng được xem như điều kiện tiên quyết để phát triển kinh tế đất nước. Sản xuất không thể phát triển nếu không được đảm bảo về nguồn nhân lực, giao thông, điện, nước và thông tin liên lạc. Đặc điểm của các công trình thuộc kết cấu hạ tầng là đòi hỏi một lượng vốn lớn, thời gian thu hồi vốn dài và việc thu hồi vốn khó khăn. Dịch vụ cơ sở hạ tầng phần lớn là những hàng hóa công cộng, những hàng hóa này ít được các nhà sản xuất tư nhân quan tâm. Bởi vậy, để đảm bảo cơ sở hạ tầng cho phát triển kinh tế Nhà nước cần có chính sách cơ sở hạ tầng hợp lý.

– Chính sách cơ sở hạ tầng là tổng thể các quan điểm, các nguyên tắc, công cụ và giải pháp mà Nhà nước áp dụng nhằm bảo đảm cung cấp đầy đủ, có hiệu quả các dịch vụ cơ sở hạ tầng cho quá trình phát triển kinh tế xã hội theo chiến lược đã định của mỗi quốc gia.

b. Các bộ phận của chính sách cơ sở hạ tầng

Chính sách cơ sở hạ tầng bao gồm nhiều bộ phận khác nhau, trong đó có những bộ phận đặc thù và những bộ phận thuộc các chính sách khác. Tùy theo kết cấu, cơ sở hạ tầng chia thành:

– Chính sách cơ sở hạ tầng kỹ thuật: loại chính sách này lại chia thành chính sách phát triển ngành điện, chính sách phát triển ngành cấp, thoát nước; chính sách phát triển ngành bưu chính viễn thông; chính sách phát triển ngành thủy lợi; chính sách phát triển ngành giao thông v.v... Các chính sách này thuộc chính sách phát triển ngành (đã được nghiên cứu). Xuất phát từ vai trò và đặc điểm của các ngành này Nhà nước cần có chính sách ưu tiên phát triển,

đảm bảo cho chúng đi trước một bước.

– Chính sách cơ sở hạ tầng xã hội, bao gồm chính sách phát triển giáo dục - đào tạo; chính sách phát triển văn hóa; chính sách phát triển Nhà ở; khu vui chơi giải trí và chính sách bảo đảm các dịch vụ khám chữa bệnh v.v...

c. Các công cụ và giải pháp của chính sách phát triển cơ sở hạ tầng

Chính sách phát triển cơ sở hạ tầng của mỗi quốc gia nhằm đảm bảo đầy đủ và hiệu quả những dịch vụ cơ sở hạ tầng cho nền kinh tế. Dịch vụ cơ sở hạ tầng không chỉ ảnh hưởng đến sản xuất mà còn ảnh hưởng đến đời sống xã hội. Hầu hết các nước đều coi chính sách phát triển cơ sở hạ tầng là chính sách được ưu tiên. Các công cụ thường sử dụng trong chính sách này bao gồm các doanh nghiệp Nhà nước, các doanh nghiệp thuộc các thành phần kinh tế khác với các công cụ hành chính và kinh tế trong tay Nhà nước nhằm tạo ra môi trường thuận lợi, khuyến khích phát triển cơ sở hạ tầng.

– Doanh nghiệp Nhà nước. Để đảm bảo dịch vụ hạ tầng, Nhà nước thường thành lập các doanh nghiệp và cơ sở sự nghiệp của mình như các công ty, bệnh viện, trường học, các trung tâm nghiên cứu. Hoạt động của các doanh nghiệp thuộc loại này hoặc theo cơ chế bao cấp (cấp phát) hoặc theo cơ chế hạch toán - kinh doanh, cũng có thể kết hợp cả hai, tùy theo khả năng hoàn vốn của từng ngành. Thông qua cơ chế quản lý đối với doanh nghiệp Nhà nước mà Nhà nước có thể cung cấp các dịch vụ cơ sở hạ tầng theo đúng kế hoạch. Công cụ doanh nghiệp Nhà nước trong lĩnh vực cung cấp cơ sở hạ tầng có nhiều thuận lợi nhưng cũng bị hạn chế. Qua các doanh nghiệp của mình, Nhà nước dễ dàng điều chỉnh mức độ cung cấp dịch vụ (thiếu điện, Nhà nước bỏ vốn để xây dựng Nhà máy điện...), đồng thời Nhà nước dễ dàng khống chế hoạt động của các doanh nghiệp nhằm đảm bảo lợi ích xã hội. Nhược điểm trong việc xây dựng các doanh nghiệp

Nhà nước để đảm bảo cơ sở hạ tầng là đòi hỏi Nhà nước phải có một tiềm lực kinh tế lớn đặc biệt về vốn. Đối với những nước đang phát triển việc đầu tư từ ngân sách Nhà nước thường bị hạn chế, mặc dù phần lớn vốn ngân sách Nhà nước dành đầu tư cho cơ sở hạ tầng. Một nhược điểm nữa của việc sử dụng doanh nghiệp Nhà nước để đảm bảo dịch vụ cơ sở hạ tầng là tính hiệu quả kinh tế thường không cao. Các doanh nghiệp Nhà nước hoạt động thường kém hiệu quả, dẫn đến giá cả dịch vụ thường cao, ảnh hưởng đến hoạt động của các ngành trong nền kinh tế.

– Các doanh nghiệp thuộc các thành phần kinh tế khác

Bên cạnh các doanh nghiệp Nhà nước, các doanh nghiệp thuộc các thành phần kinh tế khác cũng có vai trò cung cấp các dịch vụ kết cấu hạ tầng. Cùng với xu hướng đa dạng hóa thành phần kinh tế, các nước ngày càng coi trọng việc thu hút các doanh nghiệp trong và ngoài nước đầu tư vào xây dựng kết cấu hạ tầng. Sử dụng các doanh nghiệp thuộc các thành phần kinh tế khác ngoài Nhà nước khắc phục được tình trạng thiếu vốn, tình trạng kém hiệu quả trong hoạt động doanh nghiệp và tình trạng công nghệ lạc hậu, đồng thời cho phép tận dụng được mọi nguồn lực trong và ngoài nước vào việc phát triển cơ sở hạ tầng. Song, không phải mọi dịch vụ kết cấu hạ tầng đều có thể được cung cấp bởi doanh nghiệp thuộc các thành phần kinh tế ngoài Nhà nước, hơn nữa không phải ngành nào trong các ngành kết cấu hạ tầng đều có thể thu hút các nhà đầu tư. Để thu hút được các nguồn đầu tư vào phát triển cơ sở hạ tầng, Nhà nước phải sử dụng tổng hợp các công cụ khác nhau, kể cả trong chính sách đầu tư nước ngoài, chính sách đầu tư trong nước, chính sách ngành và chính sách thành phần kinh tế. Điều quan trọng là Nhà nước phải đảm bảo lợi ích cho các nhà đầu tư. Đối với những ngành được ưu tiên đặc biệt trong phát triển kết cấu hạ tầng như điện, giao thông, thông tin, giáo

dục và thủy lợi, lợi ích của các nhà đầu tư phải được quan tâm đặc biệt thông qua cơ chế bù giá, cơ chế tín dụng ưu đãi, cơ chế thuế ưu đãi v.v...

- Tận dụng và thu hút nguồn vốn ODA. Các nước đang phát triển phần nhiều dựa vào nguồn vốn hỗ trợ phát triển (ODA) để hoàn thiện hệ thống cơ sở hạ tầng. Chính sách thu hút và sử dụng có hiệu quả nguồn ODA được xem là công cụ quan trọng trong chính sách kết cấu hạ tầng của chính phủ các nước, đặc biệt đối với nước nghèo.

2.4.4. Chính sách phát triển vùng kinh tế (chính sách cơ cấu vùng lãnh thổ)

a. Khái niệm

Nền kinh tế, xét về mặt lãnh thổ, là tổng thể nhiều khu vực địa lý với những đặc điểm kinh tế xã hội khác nhau. Mỗi khu vực, mỗi vùng của đất nước có điểm xuất phát, có những điều kiện cho phát triển kinh tế khác nhau. Chiến lược phát triển vùng kinh tế có nhiệm vụ định hướng phát triển kinh tế cho mỗi vùng nhằm khai thác có hiệu quả nhất tiềm năng kinh tế của chúng, đồng thời tạo ra hiệu quả tổng hợp của nền kinh tế là cao nhất. Như vậy, chiến lược hay chính sách phát triển của mỗi vùng không chỉ bị chi phối bởi bản thân nó mà còn bị chi phối bởi tổng thể nền kinh tế quốc dân.

Chính sách phát triển vùng kinh tế là tổng thể các quan điểm, nguyên tắc, hình thức, công cụ và giải pháp mà Nhà nước áp dụng nhằm khai thác một cách có hiệu quả nhất tiềm năng kinh tế của mỗi vùng và tạo ra hiệu quả kinh tế - xã hội của toàn bộ nền kinh tế quốc dân lớn nhất trong các giai đoạn phát triển của đất nước.

b. Các bộ phận của chính sách vùng kinh tế

Chính sách vùng kinh tế thường bao gồm các bộ phận:

+ Chính sách phát triển đối với vùng kinh tế đô thị

+ Chính sách phát triển vùng đồng bằng

+ Chính sách phát triển miền núi, vùng sâu, vùng xa

+ Chính sách phát triển vùng kinh tế trọng điểm

c. Các công cụ và giải pháp trong chính sách phát triển vùng

Để phát triển kinh tế vùng theo định hướng chiến lược, Nhà nước có thể thông qua việc sử dụng các công cụ và giải pháp:

+ Các công cụ và giải pháp đảm bảo kết cấu hạ tầng kỹ thuật - xã hội như giao thông, thông tin liên lạc, đào tạo - giáo dục, thủy lợi, điện nước, giống cây, con và kỹ thuật sản xuất v.v...

+ Các công cụ và giải pháp thuộc chính sách tài chính như vốn, thuế....

+ Các công cụ và giải pháp thuộc chính sách tiền tệ - tín dụng như tín dụng ưu đãi, ngoại tệ v.v.

+ Các công cụ và giải pháp thuộc chính sách đầu tư trong nước, quốc tế. (Khuyến khích các dự án đầu tư vào vùng kinh tế trọng điểm, vùng nông thôn, miền núi, vùng sâu, vùng xa).

- Các công cụ và giải pháp của Nhà nước nhằm giải quyết vấn đề thị trường sản phẩm và dịch vụ đầu ra.

+ Các công cụ và giải pháp trong lĩnh vực quy hoạch, chương trình và dự án.

Chính sách phát triển vùng kinh tế không chỉ giải quyết vấn đề tăng trưởng mà còn giải quyết cả những vấn đề phát triển. Tức là giải quyết đồng thời các vấn đề kinh tế - xã hội và môi trường của từng vùng và toàn bộ lãnh thổ đất nước, bảo đảm phát triển ổn định, bền vững.

2.4.5. Chính sách tích lũy và tiêu dùng

a. Khái niệm

Tích lũy và tiêu dùng có quan hệ biện chứng với nhau và ảnh

hưởng quyết định đến sự phát triển kinh tế. Sản phẩm xã hội được chia thành ba phần chính: phần bù đắp các chi phí vật chất đã tiêu hao, phần tích lũy và phần tiêu dùng. Phần bù đắp chi phí vật chất đã tiêu hao nhằm đảm bảo tái sản xuất giản đơn nền kinh tế, phần tích lũy nhằm đảm bảo tái sản xuất mở rộng. Phần tiêu dùng đảm bảo cuộc sống vật chất và tinh thần cho xã hội. Xã hội không thể tồn tại nếu không có tiêu dùng (tiêu dùng cho sinh hoạt xã hội). Tiêu dùng được xem là mục tiêu, là động lực của sản xuất. Yêu cầu khách quan của xã hội là không ngừng hoàn thiện cuộc sống cả vật chất lẫn tinh thần. Như vậy quy mô tiêu dùng ngày càng tăng lên. Muốn tăng tiêu dùng nền sản xuất phải là nền sản xuất có tái sản xuất mở rộng. Muốn tái sản xuất mở rộng phải tích lũy. Cả tích lũy và tiêu dùng đều được xem như là một tất yếu của mọi nền kinh tế. Quan hệ giữa tích lũy và tiêu dùng của nền kinh tế chịu ảnh hưởng rất lớn của chính sách kinh tế của Nhà nước.

Chính sách tích lũy và tiêu dùng là một bộ phận trong chính sách cơ cấu kinh tế của Nhà nước, là tổng thể những quan điểm, hình thức, nguyên tắc, công cụ và giải pháp mà Nhà nước vận dụng để điều chỉnh mối quan hệ giữa tích lũy và tiêu dùng đảm bảo cho nền kinh tế quốc dân phát triển cân đối với tốc độ hợp lý, tránh khủng hoảng, vừa giải quyết được vấn đề kinh tế, vừa giải quyết được các vấn đề xã hội.

Một số nước Châu Á, sau cuộc khủng hoảng tài chính năm 1997 đã xem xét lại chính sách tích lũy và tiêu dùng của mình. Hàn Quốc thực hiện chính sách "thắt lưng buộc bụng", Nhật Bản kêu gọi toàn dân tiết kiệm.

b. Các bộ phận của chính sách tích lũy và tiêu dùng

Chính sách tích lũy và tiêu dùng bao gồm hai bộ phận chính:

- Chính sách tích lũy gồm những quan điểm, giải pháp mà Nhà

nước áp dụng nhằm điều chỉnh quy mô của tích lũy xã hội theo định hướng chiến lược của nền kinh tế, đảm bảo cân đối với quy mô tiêu dùng.

- Chính sách tiêu dùng gồm những quan điểm, giải pháp mà Nhà nước áp dụng nhằm điều chỉnh mức độ tiêu dùng của xã hội cho phù hợp với tốc độ và quy mô của tích lũy, của sản xuất và đảm bảo cuộc sống cho xã hội.

c. Các công cụ và giải pháp trong chính sách tích lũy và tiêu dùng

Trong chính sách tích lũy và tiêu dùng, Nhà nước sử dụng nhiều công cụ và giải pháp khác nhau.

- Các công cụ kinh tế: thuế lãi suất, tiền lương, giá cả...

+ Bằng công cụ thuế, Nhà nước có thể khuyến khích dùng hàng nội địa, hàng thiết yếu, hạn chế tiêu dùng hàng xa xỉ, hàng ngoại nhập thông qua việc điều chỉnh mức thuế và áp dụng các loại thuế khác nhau.

+ Bằng lãi suất cao hay thấp Nhà nước có thể khuyến khích tích lũy hay tiêu dùng. Với mức lãi suất cao, xã hội có xu hướng tăng tiết kiệm, tăng tích lũy và ngược lại, với mức lãi suất thấp, xã hội tăng mức tiêu dùng. Để đảm bảo quan hệ hợp lý giữa tích lũy và tiêu dùng cần có một chính sách lãi suất hợp lý, linh hoạt.

+ Tiền lương cũng là một công cụ quan trọng trong chính sách tích lũy và tiêu dùng của Nhà nước. Nhà nước có thể tác động đến việc tăng tiêu dùng bằng cách tăng mức lương tối thiểu.

+ Giá cả là một nhân tố ảnh hưởng đến tích lũy và tiêu dùng. Giá cao làm cho tiêu dùng giảm đi và tích lũy tăng lên và ngược lại. Thông qua chính sách giá cả mà Nhà nước tác động đến quan hệ tích lũy và tiêu dùng.

+ Tỉ giá hối đoái tác động đến tích lũy và tiêu dùng theo hướng

tỉ giá cao sẽ hạn chế tiêu dùng và ngược lại. Thông qua chính sách tỉ giá hối đoái. Nhà nước có thể điều chỉnh được quan hệ giữa tích lũy và tiêu dùng.

– Các công cụ phi kinh tế: Các biện pháp cấm đoán của Nhà nước, quy định chế độ trích lập các quĩ trong doanh nghiệp Nhà nước...

+ Các biện pháp cấm đoán của Nhà nước như cấm nhập một số hàng xa xỉ, các hàng hóa đắt tiền, các mặt hàng độc hại (cấm nhập thuốc lá điếu của Việt Nam)...

+ Qui định chế độ trích lập quĩ trong doanh nghiệp. Tỉ lệ giữa quĩ khen thưởng, quĩ phúc lợi và quĩ phát triển sản xuất.

Ngoài 5 chính sách đã nêu trên, trong chính sách cơ cấu kinh tế, chính sách cơ cấu kỹ thuật và chính sách cơ cấu xuất nhập khẩu cũng có vị trí quan trọng, song đã được giới thiệu ở các chương khác của giáo trình này.

II. CƠ SỞ HÌNH THÀNH CHÍNH SÁCH CƠ CẤU KINH TẾ

1. Chức năng của chính sách cơ cấu kinh tế

Để thực hiện mục tiêu chuyển dịch cơ cấu theo định hướng chiến lược, chính sách cơ cấu kinh tế cần hoàn thành 3 chức năng chủ yếu. Chức năng khuyến khích, chức năng hạn chế và chức năng phối hợp.

1.1. Chức năng khuyến khích

Với chức năng này, chính sách cơ cấu kinh tế tạo mọi điều kiện thuận lợi cho việc củng cố, phát triển các loại hình cơ cấu, các thành phần, các ngành cũng như các lĩnh vực và vùng kinh tế được ưu tiên phát triển trong chiến lược bằng các biện pháp kinh tế và phi kinh tế của Nhà nước.

1.2. Chức năng hạn chế

Với chức năng hạn chế. Nhà nước áp dụng các công cụ và giải pháp trong chính sách theo hướng không khuyến khích các ngành. các thành phần. các khu vực cơ cấu để đảm bảo sự cân đối chiến lược. Khi nền kinh tế phát triển quá "nóng" Nhà nước phải thực thi chính sách theo hướng hạn chế tốc độ phát triển của một số ngành. khu vực...

1.3. Chức năng phối hợp và điều chỉnh

Với chức năng này, chính sách cơ cấu kinh tế có nhiệm vụ tạo ra một tổng thể kinh tế quốc dân hoạt động có hiệu quả nhất. Các quan điểm. mục tiêu. nguyên tắc, công cụ và giải pháp được áp dụng trong chính sách phải tính đến ảnh hưởng tích cực và tiêu cực của chính sách cơ cấu kinh tế đến các chính sách kinh tế khác. Chức năng phối hợp điều chỉnh nhằm khắc phục đến mức cao nhất những ảnh hưởng tiêu cực của chính sách cơ cấu kinh tế cũng như từng bộ phận chính sách đến tổng thể chính sách kinh tế của Nhà nước cũng như đến từng bộ phận chính sách kinh tế. Đồng thời. chức năng này cũng tạo ra những điều kiện tốt nhất cho việc phát huy những ảnh hưởng tích cực đến tổng thể và từng bộ phận chính sách kinh tế - xã hội của Nhà nước.

2. Các yêu cầu đối với chính sách cơ cấu kinh tế

Việc hoạch định chính sách cơ cấu kinh tế phải đáp ứng được các yêu cầu cơ bản sau đây:

2.1. Yêu cầu về tính cân đối nền kinh tế

Chính sách cơ cấu kinh tế phải đảm bảo sự phát triển cân đối hài hòa giữa các ngành, các thành phần kinh tế, các vùng lãnh thổ, giữa tích lũy và tiêu dùng, giữa nhập khẩu và xuất khẩu, giữa kết

cấu hạ tầng và sự phát triển kinh tế - xã hội, giữa các loại công nghệ. Để đảm bảo yêu cầu này, chính sách cơ cấu kinh tế phải xuất phát từ mục tiêu chiến lược về phát triển cơ cấu, phải trở thành công cụ hữu hiệu thực hiện chiến lược.

2.2. Yêu cầu về tính linh hoạt

Cơ cấu kinh tế không cố định mà biến đổi từ thấp đến cao cho phù hợp với điều kiện và hoàn cảnh trong nước cũng như quốc tế. Chính sách cơ cấu kinh tế phải đảm bảo tính linh hoạt trong việc chuyển đổi cơ cấu kinh tế để nền kinh tế có khả năng thích nghi cao với hoàn cảnh và điều kiện mới. Trong xu thế toàn cầu hóa nền kinh tế thế giới không thể thực hiện chính sách bảo hộ sản xuất trong nước một cách cứng nhắc. Để đảm bảo tính linh hoạt của chính sách cơ cấu kinh tế, việc hoạch định chính sách cơ cấu kinh tế phải xuất phát từ sự phân tích sâu sắc tình hình về mọi mặt kinh tế, chính trị xã hội trong nước và quốc tế, thường xuyên có được những thông tin cập nhật. Cần xuất phát từ quan điểm đổi mới không ngừng để phát triển, tránh bảo thủ, trì trệ, mất thời cơ.

2.3. Yêu cầu về tính tiên tiến của nền kinh tế

Chính sách cơ cấu kinh tế phải đảm bảo tính tiên tiến (tiến bộ) của nền kinh tế. Tính tiên tiến của nền kinh tế phản ánh ở việc vận động của nền kinh tế theo những xu hướng tiến bộ, ở việc tiếp thu nhanh nhất những thành tựu của tiến bộ khoa học - công nghệ trong nước và quốc tế. Chính sách cơ cấu kinh tế là công cụ quan trọng để đảm bảo tính tiên tiến của nền kinh tế. Những quan điểm, công cụ và biện pháp trong chính sách cơ cấu kinh tế phải thể hiện sự khuyến khích mạnh mẽ những tiến bộ trong cơ cấu kinh tế.

2.4. Chính sách cơ cấu kinh tế phải đảm bảo tính hiệu quả của nền kinh tế

Chính sách cơ cấu kinh tế phải đảm bảo việc huy động và sử

dụng có hiệu quả mọi nguồn lực trong nước và quốc tế để giải quyết các mục tiêu kinh tế - xã hội của đất nước trong từng thời kỳ.

3. Các nhân tố ảnh hưởng đến chính sách cơ cấu kinh tế

Nhân tố ảnh hưởng đến chính sách cơ cấu kinh tế của quốc gia là những yếu tố ảnh hưởng đến việc lựa chọn các mục tiêu, các hình thức, các nguyên tắc, các loại công cụ và giải pháp trong chính sách cơ cấu kinh tế.

Chính sách cơ cấu kinh tế bao gồm nhiều bộ phận, nhiều loại chính sách có quan hệ biện chứng. Bởi vậy, có nhiều nhân tố ảnh hưởng đến việc hình thành chính sách cơ cấu. Nhà nước muốn hoạch định chính sách cơ cấu kinh tế hợp lý cần phải phân tích rõ những nhân tố này trong quá trình hoạch định chính sách.

3.1. Những nhân tố chính trị - xã hội

Nhóm nhân tố này ảnh hưởng trước hết đến việc lựa chọn chiến lược, đến mục tiêu của chính sách, qua đó ảnh hưởng đến hình thức và cách thức thực hiện mục tiêu. Thuộc nhóm nhân tố này bao gồm:

+ Hệ thống chính trị của đất nước. Vai trò vị trí của các tổ chức trong hệ thống chính trị có ảnh hưởng đến đường lối phát triển của một quốc gia.

+ Bản chất của chế độ xã hội được thể hiện thông qua Hiến pháp. Bản chất của chế độ xã hội qui định mục tiêu cuối cùng của xã hội, qui định các thể chế kinh tế - xã hội. Hiến pháp năm 1992 của Việt Nam xác định việc xây dựng chủ nghĩa xã hội ở Việt Nam nhằm mục tiêu dân giàu, nước mạnh, xã hội công bằng văn minh, dựa trên bản chất chuyên chính vô sản, bảo vệ và phát triển hai hình thức sở hữu cơ bản là sở hữu toàn dân và sở hữu tập thể.

+ Quan điểm, đường lối của các Đảng lãnh đạo trong từng thời kỳ. Ở Việt Nam thực hiện nguyên tắc Đảng lãnh đạo, Nhà nước quản

lý, nhân dân làm chủ. Bởi vậy, đường lối chính sách của Đảng thể hiện trong các chỉ thị, nghị quyết luôn ảnh hưởng quyết định đến chính sách kinh tế - xã hội nói chung, đến chính sách cơ cấu kinh tế nói riêng.

+ Tình hình chính trị - xã hội trong nước và quốc tế, đặc biệt quan hệ ngoại giao, kinh tế đối ngoại đối với các nước, các khối liên minh và các tổ chức kinh tế thế giới.

+ Hệ thống pháp luật có ảnh hưởng chi phối đến chính sách cơ cấu kinh tế theo nghĩa nhiều giải pháp chính sách không được phép trái với những qui định pháp luật.

3.2. Nhóm những nhân tố mang tính chất xu hướng vận động của các nền kinh tế

Khi hoạch định chính sách cơ cấu kinh tế, Chính phủ các nước thường chịu ảnh hưởng của những xu hướng vận động của các nền kinh tế thế giới. Những xu hướng này bao gồm:

- Xu hướng hội nhập quốc tế. Theo xu hướng này nền kinh tế các nước ngày càng hòa nhập vào nền kinh tế thế giới, kinh tế đối ngoại phát triển kể cả thương mại, đầu tư quốc tế, hợp tác khoa học kỹ thuật. Xu hướng hội nhập quốc tế làm biến đổi cơ cấu kinh tế các nước và do đó chính phủ phải thay đổi chính sách cơ cấu cho phù hợp.

- Xu hướng tự do hóa thương mại. Xu hướng này thể hiện ở việc các nước ngày càng giảm thiểu những trở ngại trong quan hệ mậu dịch quốc tế nhằm phát triển các hoạt động thương mại cả về bề rộng và bề sâu. Kết quả của tự do hóa thương mại là ngày càng mở rộng cửa thị trường cho hàng hóa và dịch vụ quốc tế xâm nhập vào thị trường nội địa, đồng thời cũng tạo được điều kiện thuận lợi cho việc xâm nhập hàng hóa trong nước vào thị trường nước ngoài. Điều đó có nghĩa là phải đạt đến một sự hài hòa giữa tăng cường xuất khẩu với việc nới lỏng nhập khẩu, cũng có nghĩa là cạnh tranh giữa hàng

ngoại và hàng nội, trên thị trường trong nước và ở nước ngoài ngày càng mạnh mẽ hơn. Định hướng chính sách cơ cấu ngành phải tạo ra được những hàng hóa và dịch vụ có chất lượng cao, có giá cả hợp lý theo hướng thị trường không chỉ trong nước và quốc tế. Muốn vậy, chính sách khoa học kỹ thuật phải có những điều chỉnh cho thích hợp. Không thể dùng công nghệ lạc hậu để sản xuất ra những hàng hóa có tính cạnh tranh thế giới.

- Xu hướng phát triển mạnh các loại hình đầu tư quốc tế, sự thay thế của đầu tư quốc tế cho các quan hệ thuần tuý thương mại. Xu hướng này dẫn đến sự thay đổi các nguồn lực phát triển của một quốc gia. Nếu trước kia các nguồn lực chủ yếu dựa vào trong nước thì ngày nay với chính sách kinh tế đối ngoại hợp lý các nước có thể huy động nguồn lực bên ngoài để có được loại hình cơ cấu kinh tế tiến bộ hơn.

- Xu hướng chuyển sang nền kinh tế thị trường trên qui mô toàn cầu với sự phát triển của các quan hệ song phương và đa phương các mối quan hệ kinh tế quốc tế. Xu hướng này dẫn đến sự thay đổi cần thiết trong việc xem xét chính sách cơ cấu ngành cũng như cơ cấu thành phần kinh tế.

- Xu hướng bùng nổ cách mạng khoa học - công nghệ đưa đến sự đột biến trong tăng trưởng kinh tế và sự biến đổi sâu sắc về cơ cấu kinh tế của mỗi quốc gia. Chính sách cơ cấu kinh tế phải thúc đẩy việc áp dụng nhanh chóng những tiến bộ khoa học - công nghệ và sản xuất.

- Xu hướng giảm thiểu các doanh nghiệp Nhà nước. Do tính hiệu quả thấp trong hoạt động của các doanh nghiệp nhà nước mà kể cả các nước TBCN và các nước XHCN đều tiến hành sắp xếp loại hình doanh nghiệp này. Tư nhân hóa hoặc cổ phần hóa là con đường cơ bản để giảm bớt số lượng các doanh nghiệp Nhà nước. Với xu hướng

này, trong chính sách thành phần kinh tế cần phải có những ứng xử có hiệu quả của Nhà nước.

Xu hướng đẩy mạnh hoạt động bảo vệ môi trường ..

3.3. Nhóm những nhân tố thuộc về kinh nghiệm thế giới và trong nước

Những nhân tố này bao gồm những bài học thành công và thất bại trong việc sử dụng các chính sách kinh tế nói chung và chính sách cơ cấu kinh tế nói riêng. Nhóm nhân tố này bao gồm:

- Các bài học thành công và thất bại của các nước cùng chế độ chính trị về việc áp dụng chính sách cơ cấu kinh tế.

- Các bài học thành công và thất bại của các nước khác chế độ chính trị về việc áp dụng các chính sách cơ cấu.

- Các bài học thành công và thất bại của các nước trong khu vực về việc áp dụng chính sách cơ cấu kinh tế.

- Các bài học thành công và thất bại của chính sách cơ cấu kinh tế đã và đang áp dụng trong nước.

3.4. Nhóm những nhân tố thuộc về chiến lược phát triển kinh tế

Nhóm này bao gồm:

+ Chiến lược chung về phát triển đất nước.

+ Chiến lược chung về phát triển kinh tế xã hội.

+ Chiến lược về xây dựng cơ cấu kinh tế.

+ Chiến lược về từng loại cơ cấu kinh tế.

3.5. Nhóm nhân tố thuộc điều kiện thực hiện chính sách cơ cấu

Các nhân tố ảnh hưởng đến chính sách cơ cấu kinh tế gồm cả những yếu tố mang tính điều kiện thực hiện chính sach. Những nhân tố này bao gồm:

+ Thực lực kinh tế trong tay Nhà nước như ngân sách Nhà nước, nguồn vật chất thuộc sở hữu nhà nước: Tài nguyên rừng, biển, khoáng sản, đất đai...

+ Nền hành chính quốc gia.

+ Khả năng kiểm soát của Nhà nước đối với xã hội và nền kinh tế.

+ Điều kiện phát triển kinh tế của đất nước, của từng vùng, từng ngành cả điều kiện tự nhiên, kinh tế và xã hội.

3.6. Nhóm nhân tố thuộc về thực trạng chính sách cơ cấu

Nhóm này bao gồm cả thực trạng cơ cấu kinh tế và thực trạng chính sách cơ cấu:

- Thực trạng cơ cấu kinh tế đã đáp ứng được những yêu cầu đặt ra của nhiệm vụ phát triển kinh tế - xã hội chưa. Về cơ cấu ngành, thành phần kinh tế, cơ cấu kỹ thuật, cơ cấu xuất nhập khẩu và cả cơ sở hạ tầng đều cần được hoàn thiện nhằm đạt được những nhiệm vụ đặt ra trong chiến lược phát triển kinh tế - xã hội.

- Thực trạng chính sách cơ cấu kinh tế: Điểm mạnh và điểm yếu của từng chính sách.

III. CHÍNH SÁCH CHUYỂN DỊCH CƠ CẤU KINH TẾ THEO HƯỚNG CÔNG NGHIỆP HÓA HIỆN ĐẠI HÓA Ở VIỆT NAM

1. Mục tiêu chính sách

Xuất phát từ nhu cầu, khả năng, tình hình trong nước và thế giới, Đảng và Nhà nước ta đưa ra và thực hiện chính sách chuyển dịch cơ cấu kinh tế theo hướng công nghiệp hóa và hiện đại hóa đất nước. Trong chính sách này, toàn bộ những quan điểm, nguyên tắc, hình thức cũng như các công cụ và giải pháp của chính sách cơ cấu kinh tế phải nhằm thúc đẩy sự chuyển dịch cơ cấu kinh tế theo hướng công nghiệp hóa và hiện đại hóa đất nước. Chính sách này phải đảm bảo kết thúc thời kỳ quá độ hình thành cơ bản nền kinh tế công nghiệp với cơ cấu kinh tế công nghiệp - nông nghiệp - dịch vụ gắn với phân công và hợp tác kinh tế quốc tế ngày càng sâu rộng.

2. Quan điểm cơ bản trong chính sách

Chính sách chuyển dịch cơ cấu kinh tế theo hướng công nghiệp hóa, hiện đại hóa ở Việt Nam phải thể hiện những quan điểm cơ bản sau:

1. Công nghiệp hóa và hiện đại hóa phải theo định hướng xã hội chủ nghĩa. Quan điểm này xuất phát từ bản chất chủ nghĩa xã hội của nền kinh tế. Việt Nam hiện nay đang trong quá trình xây dựng nền kinh tế thị trường xã hội chủ nghĩa. Nền kinh tế thị trường dựa trên cơ sở chế độ công hữu nhằm mục tiêu phát triển. Quan điểm này chi phối không chỉ việc lựa chọn các loại hình cơ cấu kinh tế mà còn chi phối việc sử dụng các công cụ và giải pháp trong chính sách. Những vấn đề như công bằng xã hội, xóa đói giảm nghèo, phát triển văn hóa, vùng sâu, vùng xa... chi phối rất mạnh việc hoạch định chính sách cơ cấu kinh tế.

2. Giữ vững độc lập, tự chủ với việc mở rộng hợp tác quốc tế, đa phương hóa, đa dạng hóa các mối quan hệ kinh tế quốc tế. Quan điểm này phù hợp với xu hướng của thời đại, tạo điều kiện để sử dụng có hiệu quả nguồn lực bên trong và bên ngoài trong việc xây dựng và bảo vệ đất nước. Quan điểm này đòi hỏi chính sách cơ cấu kinh tế một mặt phải đảm bảo sự hòa nhập của nền kinh tế Việt Nam vào nền kinh tế thế giới, mặt khác bảo đảm tính độc lập, tự chủ của đất nước, tức là hòa nhập "nhưng không được hòa tan".

3. Công nghiệp hóa và hiện đại hóa là sự nghiệp của toàn dân, của mọi thành phần kinh tế, trong đó kinh tế nhà nước đóng vai trò chủ đạo, tiến hành trong cơ chế thị trường có sự quản lý của Nhà nước. Quan điểm này khẳng định rõ định hướng phát triển của nền kinh tế, của cơ cấu thành phần kinh tế và vai trò của Nhà nước trong nền kinh tế thị trường. Mọi giải pháp chính sách cơ cấu kinh tế đi ngược lại với hướng đã định đều cần được phát hiện, điều chỉnh.

4. Khoa học công nghệ là nền tảng của công nghiệp hóa, hiện đại hóa, kết hợp các loại công nghệ, lấy công nghệ tiên tiến làm trọng tâm. Quan điểm này phù hợp với vai trò của khoa học - công nghệ trong phát triển kinh tế, phù hợp với xu hướng về phát triển khoa học - công nghệ thế giới, phù hợp với điều kiện Việt Nam ở giai đoạn đầu phát triển. Theo quan điểm này, Nhà nước phải đặc biệt quan tâm đến chính sách phát triển khoa học công nghệ trong chính sách cơ cấu kinh tế.

5. Lấy phát huy nguồn lực con người làm yếu tố cơ bản cho phát triển nhanh và bền vững. Quan điểm này xác định vai trò của yếu tố con người trong phát triển. Chính sách cơ cấu kinh tế muốn thành công phải hướng đến việc sử dụng các công cụ nhằm hoàn thiện con người cả về năng lực và đạo đức, tạo ra động lực mạnh mẽ để họ hăng hái đem hết khả năng của mình phục vụ công cuộc xây dựng đất nước.

6. Lấy hiệu quả kinh tế - xã hội làm tiêu chuẩn cơ bản để xác định phương án phát triển, lựa chọn đầu tư. Hiệu quả kinh tế - xã hội là hiệu quả cần được hiểu theo hai nội dung, thứ nhất, là hiệu quả kinh tế xét trong phạm vi toàn xã hội, thứ hai, là hiệu quả tổng hợp cả kinh tế, chính trị, văn hóa xã hội và môi trường.

7. Sử dụng tổng hợp các giải pháp hành chính, kinh tế và giáo dục để đảm bảo thực hiện chính sách cơ cấu kinh tế. Theo quan điểm này, trong quá trình xây dựng và thực hiện chính sách cơ cấu kinh tế cần sử dụng tổng hợp các công cụ khác nhau, bao gồm cả các công cụ hành chính, kinh tế và giáo dục.

8. Hoàn thiện không ngừng cơ cấu kinh tế theo hướng tiến bộ, tận dụng mọi thời cơ trong nước và quốc tế. Quan điểm này đòi hỏi chính sách cơ cấu kinh tế phải thúc đẩy sự chuyển dịch không ngừng cơ cấu kinh tế theo hướng tiến bộ, phù hợp với điều kiện mới, phát

huy cao nhất những cơ hội trong nước và quốc tế.

9. Tăng cường tính cạnh tranh của sản phẩm Việt nam trên trường quốc tế. Khả năng cạnh tranh của sản phẩm Việt Nam trên trường quốc tế còn ở mức độ thấp, cả về chất lượng và giá cả. Để đảm bảo tính cạnh tranh của sản phẩm Việt Nam trên thị trường thế giới, nhiệm vụ của chính sách cơ cấu kinh tế là tăng cường khả năng tạo ra và ứng dụng công nghệ mới.

Những quan điểm nêu trên của Đảng và Nhà nước cần được quán triệt trong quá trình xây dựng và thực hiện chính sách cơ cấu kinh tế. Những quan điểm này cần được xem như những nguyên tắc chung chi phối quá trình hoạch định và thực hiện chính sách cơ cấu kinh tế ở Việt Nam hiện nay.

3. Định hướng và các giải pháp cơ bản trong các bộ phận chính sách cơ cấu kinh tế

3.1. Chính sách phát triển ngành kinh tế

3.1.1. Chính sách phát triển công nghiệp

Chính sách phát triển công nghiệp ở Việt Nam phải hướng vào phát triển nhanh một số ngành có lợi thế, hình thành một số ngành công nghiệp mũi nhọn. Ưu tiên phát triển các ngành chế biến lương thực, thực phẩm, sản xuất hàng tiêu dùng, hàng xuất khẩu, công nghệ điện tử và công nghệ thông tin. Hình thành một số ngành công nghiệp tiên tiến.

Chính sách phát triển công nghiệp dựa trên cơ sở sử dụng hàng loạt các công cụ và giải pháp khác nhau như chính sách phân bổ vốn đầu tư của Nhà nước thông qua việc xác định và cho phép các chiến lược, chương trình và dự án, các quy hoạch theo định hướng đã định, thông qua chính sách hỗ trợ sản xuất như vốn, thuế, giá cả... hình thành khu công nghiệp, khu chế xuất...

3.1.2. Chính sách phát triển nông nghiệp và nông thôn

– Chính sách phát triển nông nghiệp và nông thôn ở Việt Nam trong thời gian tới nhằm thúc đẩy quá trình phát triển toàn diện nông, lâm, ngư; hình thành các vùng tập trung chuyên môn hóa với cơ cấu cây trồng và vật nuôi hợp lý; có sản phẩm hàng hóa chất lượng tốt; đảm bảo an toàn lương thực, cung ứng cho công nghiệp chế biến, cho thị trường trong nước và xuất khẩu, giải quyết vấn đề công ăn, việc làm ở nông thôn.

– Các giải pháp được sử dụng nhằm đạt được định hướng nêu trên bao gồm:

+ Thực hiện công tác quy hoạch vùng chuyên canh cây trồng và vật nuôi.

+ Phát triển mạnh mẽ cơ sở hạ tầng kỹ thuật và xã hội: Hệ thống thủy lợi, giao thông giữa các vùng, đặc biệt là nông thôn và miền núi, hệ thống đào tạo chuyên gia cho nông nghiệp và nâng cao dân trí ở các vùng lạc hậu, hệ thống thông tin, hệ thống đảm bảo giống cây, con...

+ Phát triển mạnh công nghiệp chế biến nhằm đảm bảo đầu ra cho phát triển nông nghiệp.

+ Tập trung vốn cho phát triển nông nghiệp, đặc biệt là vốn ngân sách Nhà nước.

+ Tạo ra thị trường vốn nông thôn đảm bảo đủ vốn cho nông nghiệp.

+ Thực hiện chính sách tài chính, giá cả đảm bảo lợi ích cho người nông dân (lập quĩ bình ổn giá, quĩ hỗ trợ sản xuất hàng xuất khẩu, giảm thuế xuất khẩu hàng nông nghiệp...)

3.1.3. Chính sách phát triển ngành kinh tế dịch vụ

– Chính sách phát triển ngành kinh tế dịch vụ nhằm đảm bảo cung cấp đầy đủ các loại dịch vụ cho xã hội. Hoạt động dịch vụ chiếm

tỉ trọng ngày càng lớn trong tổng sản phẩm quốc dân: Du lịch, hàng không, bưu chính, công nghệ, pháp luật, tài chính, kiểm toán, bảo hiểm. Phát triển ngành dịch vụ phải vừa đảm bảo thỏa mãn nhu cầu xã hội, vừa đảm bảo hoạt động có hiệu quả cao.

Định hướng phát triển ngành dịch vụ được đảm bảo bằng việc Nhà nước đang từng bước nghiên cứu và áp dụng hàng loạt các công cụ và chính sách từ kế hoạch đến các công cụ và chính sách tài chính, tiền tệ, chính sách kết cấu hạ tầng...

3.1.4. Chính sách phát triển kết cấu hạ tầng

Mục tiêu trong chính sách phát triển kết cấu hạ tầng của Việt Nam trong giai đoạn hiện nay là đảm bảo việc hình thành và hoàn thiện kết cấu hạ tầng, bao gồm cả kết cấu hạ tầng xã hội và kết cấu hạ tầng kỹ thuật. Những ngành được ưu tiên trước hết là giao thông, điện, nước, thông tin, giáo dục - đào tạo, kỹ thuật, thủy lợi, nhà ở v.v...

Nhà nước đang thực hiện nhiều biện pháp nhằm thực hiện định hướng trên trong phát triển kết cấu hạ tầng:

+ Tập trung nguồn vốn ngân sách (kể cả vốn ODA) cho phát triển kết cấu hạ tầng.

+ Khuyến khích các dự án đầu tư vào kết cấu hạ tầng bằng cách tạo những điều kiện thuận lợi, dễ dàng trong việc xét duyệt, cho phép và cấp phép đầu tư, trong việc vay vốn ngân hàng, trong việc sử dụng các nguồn lực khác như đất đai, nhân lực... Nhà nước cũng khuyến khích bằng cách áp dụng chính sách lãi suất ưu đãi, chính sách ưu tiên về thuế, chính sách hỗ trợ sản xuất cho các ngành kết cấu hạ tầng như bù giá, đào tạo cán bộ, hỗ trợ vốn...

+ Khuyến khích thành phần kinh tế vào phát triển kết cấu hạ

tầng, kể cả nguồn vốn đầu tư trực tiếp của nước ngoài. Thực hiện đa dạng hóa các loại hình và hình thức đầu tư. Chẳng hạn: cho phép hệ thống trường dân lập hoạt động, cho phép BOT trong nước và BOT nước ngoài...

3.2. Chính sách phát triển các thành phần kinh tế

Định hướng chung trong chính sách phát triển thành phần kinh tế ở Việt Nam hiện nay là xây dựng một nền kinh tế đa thành phần trong đó thành phần kinh tế Nhà nước đóng vai trò chủ đạo. Cụ thể:

3.2.1. Chính sách đối với thành phần kinh tế Nhà nước

Định hướng trong chính sách thành phần kinh tế Nhà nước là tập trung phát triển kinh tế Nhà nước trong những ngành, những lĩnh vực trọng yếu của nền kinh tế quốc dân như ngành kết cấu hạ tầng kinh tế - kỹ thuật, hệ thống tài chính ngân hàng, bảo hiểm, những cơ sở sản xuất, dịch vụ quan trọng, một số doanh nghiệp có liên quan đến quốc phòng an ninh.

Giải pháp trước tiên mà Nhà nước đang thực hiện là tiến hành sắp xếp lại hệ thống doanh nghiệp Nhà nước bằng cách giải thể, sát nhập, cổ phần hóa, khoán, cho thuê... Trong đó cổ phần hóa được xem là biện pháp cơ bản.

Bên cạnh giải pháp sắp xếp lại hệ thống doanh nghiệp Nhà nước, Nhà nước còn thực hiện nhiều biện pháp khác nhằm làm sống lại các doanh nghiệp Nhà nước như hình thành các tổng công ty 90 và 91; phân định rõ hai loại hình doanh nghiệp Nhà nước; doanh nghiệp công ích và doanh nghiệp kinh doanh, để từ đó có các chính sách phù hợp; Nhà nước thực hiện việc quản lý các doanh nghiệp thông qua cơ chế kế hoạch hóa gián tiếp theo định hướng thị trường bằng pháp luật, chính sách, đặc biệt là chính sách đầu tư, tài chính, tiền tệ...

3.2.2. Chính sách phát triển kinh tế tập thể

Phát triển kinh tế tập thể nhằm giải quyết việc làm, đời sống của xã hội, góp phần tăng thu nhập quốc dân trên cơ sở phát huy mọi nguồn lực phục vụ cho phát triển là mục tiêu đặt ra cho chính sách phát triển thành phần kinh tế tập thể của Đảng và Nhà nước ta trong giai đoạn hiện nay.

Nhà nước đã và đang áp dụng nhiều công cụ và giải pháp để thực hiện mục tiêu phát triển thành phần kinh tế tập thể. Những giải pháp chính bao gồm:

+ Ban hành Luật hợp tác xã.

+ Thực hiện các chính sách hỗ trợ vốn, công nghệ, cơ sở hạ tầng, thị trường thông tin...

+ Thực hiện chính sách tài chính, tiền tệ nhằm tạo điều kiện cho thành phần kinh tế tập thể phát triển như chính sách thuế, lãi suất....

3.2.2. Chính sách đối với thành phần kinh tế tư bản tư nhân

Nhà nước công nhận sự tồn tại lâu dài và phát triển của thành phần kinh tế tư bản tư nhân, đảm bảo sự bình đẳng và thừa nhận tính sinh lợi hợp pháp của các doanh nghiệp tư nhân. Phát triển thành phần kinh tế tư bản tư nhân nhằm thu hút nguồn vốn, công nghệ, kinh nghiệm quản lý, thị trường để phục vụ cho các mục tiêu phát triển kinh tế xã hội của đất nước.

Nhằm phát triển thành phần kinh tế tư bản tư nhân Nhà nước đã và đang thực hiện nhiều giải pháp khác nhau:

+ Ban hành hệ thống pháp luật như: Luật doanh nghiệp tư nhân, Luật công ty (nay là luật doanh nghiệp), Luật đầu tư nước ngoài, nhằm tạo khung pháp lý cho các loại hình doanh nghiệp thuộc thành phần kinh tế này hoạt động.

+ Có chính sách khuyến khích nhằm tạo điều kiện cho các doanh nghiệp tư nhân hoạt động.

+ Thực hiện sự bình đẳng trước pháp luật của các doanh nghiệp tư nhân với các doanh nghiệp thuộc thành phần kinh tế khác.

3.2.4. Chính sách đối với thành phần kinh tế tư bản Nhà nước

Thành phần kinh tế tư bản Nhà nước bao gồm những doanh nghiệp liên doanh giữa doanh nghiệp Nhà nước và doanh nghiệp tư nhân trong nước cũng như nước ngoài. Thành phần này hiện nay ở Việt Nam chủ yếu là các doanh nghiệp liên doanh với nước ngoài. Nhà nước thừa nhận và khuyến khích thành phần kinh tế này nhằm thu hút vốn (đặc biệt là vốn đầu tư nước ngoài), thu hút công nghệ tiên tiến, học tập kinh nghiệm quản lý của nước ngoài, giải quyết vấn đề thị trường trong quá trình công nghiệp hóa và hiện đại hóa đất nước mà giải quyết vấn đề công ăn việc làm, tăng thu nhập quốc dân vừa góp phần thay đổi cơ cấu ngành, vùng theo hướng tân tiến, hiện đại.

Để đảm bảo định hướng phát triển thành phần kinh tế tư bản Nhà nước, nhiều giải pháp đã được Nhà nước ta thực hiện. Ban hành Luật đầu tư nước ngoài với hình thức liên doanh được xem là hình thức cơ bản. Thực hiện chính sách khuyến khích bằng thuế (thuế nhập khẩu, thuế chuyển lợi nhuận về nước, thuế thu nhập cá nhân...), chính sách khuyến khích thông qua tạo môi trường thông thoáng, thuận lợi cho đầu tư nước ngoài kể cả hành chính và kinh tế.

3.2.5. Chính sách đối với thành phần kinh tế hộ gia đình (cá thể)

Mục tiêu của chính sách đối với thành phần kinh tế hộ gia đình là khuyến khích tạo mọi điều kiện để cho thành phần kinh tế này phát triển nhằm giải quyết công ăn việc làm, thu nhập cho người lao động, góp phần xóa đói giảm nghèo trên cơ sở tận dụng mọi nguồn lực

kể cả vốn, tài nguyên và lao động. Bên cạnh đó, phát triển thành phần kinh tế hộ gia đình còn nhằm tăng thu nhập quốc dân, tạo ra sản phẩm đáp ứng nhu cầu muôn hình của xã hội.

Nhà nước áp dụng các giải pháp hỗ trợ và tạo điều kiện thông qua chính sách tài chính, tiền tệ, cơ sở hạ tầng, đảm bảo thị trường đầu ra.

3.3. Chính sách chuyển dịch cơ cấu kinh tế lãnh thổ

Định hướng chung trong chính sách kinh tế lãnh thổ là tạo ra sự phát triển hài hòa giữa các vùng cả thành thị và nông thôn, cả miền xuôi và miền ngược nhằm khai thác mọi ưu thế của các vùng, tạo ra sức mạnh tổng hợp lớn nhất, giải quyết cả vấn đề kinh tế, vấn đề xã hội và môi trường.

3.3.1. Chính sách đối với miền núi và các vùng có nhiều khó khăn

Thực hiện chính sách ưu tiên giúp đỡ, tạo điều kiện ban đầu để khai thác các lợi thế và nguồn lực tại chỗ tạo ra khả năng thu hút vốn đầu tư và chất xám từ bên ngoài.

Những biện pháp mà Nhà nước thực hiện nhằm ưu tiên cho các vùng khó khăn bao gồm: cấp vốn để xây dựng kết cấu hạ tầng (đặc biệt vốn ODA), thực hiện chính sách ưu đãi về thuế, tín dụng, chuyển giao kỹ thuật, phát triển ngành, nghề mới...

3.3.2. Chính sách đối với vùng nông thôn đồng bằng

Phát triển kinh tế vùng nông thôn đồng bằng nhằm đảm bảo vững chắc an toàn lương thực quốc gia, cung cấp thực phẩm cho thành phố, khu chế xuất, khu công nghiệp, cung cấp hàng hóa cho xuất khẩu đồng thời nhằm giải quyết công ăn việc làm tại chỗ, phát triển nông thôn phân công lại lao động.

Những giải pháp được áp dụng nhằm phát triển vùng nông thôn

đồng bằng theo định hướng trên bao gồm:

+ Giúp đỡ của Nhà nước về kỹ thuật (đặc biệt giống).

+ Giúp đỡ của Nhà nước về cơ sở hạ tầng: đường sá, hệ thống thủy lợi, điện, giáo dục - đào tạo...

+ Giúp đỡ của Nhà nước về vốn, ổn định thị trường (giá).

+ Giúp đỡ Nhà nước về định hướng phát triển sản xuất (thông tin thị trường).

+ Khuyến khích của Nhà nước về thuế...

3.3.3. Chính sách đối với khu vực đô thị

Định hướng trong phát triển khu vực đô thị là các thị xã, thị trấn phát triển trên cơ sở phát triển mạnh công nghiệp, dịch vụ. Hình thành các thị tứ làm trung tâm kinh tế - văn hóa. Phát triển các đô thị vệ tinh xung quanh các thành phố lớn nhằm phân phối hợp lý hơn dân cư công nghiệp, trước sự tập trung quá cao vào hai thành phố lớn là Hà Nội và thành phố Hồ Chí Minh.

Nhà nước, thông qua công tác quy hoạch, xây dựng các chương trình và dự án nhằm tạo ra các khu đô thị mới, cải tạo các thành phố cả về cơ sở hạ tầng sản xuất và đời sống. Kiểm soát chặt chẽ các dự án xây dựng, các công trình mới, các doanh nghiệp sẽ thành lập trong các thành phố - thực hiện tốt công tác quản lý đô thị.

3.3.4. Chính sách đối với vùng kinh tế trọng điểm

Phát triển vùng kinh tế trọng điểm nhằm khai thác tối đa lợi thế của vùng để đảm bảo tốc độ tăng trưởng cao của nền kinh tế.

Các vùng kinh tế trọng điểm được Nhà nước tập trung nhiều nguồn lực, đồng thời áp dụng nhiều chính sách tạo điều kiện thuận lợi cho phát triển.

- Hà Nội - Hải Phòng - Quảng Ninh được xem là vùng kinh tế

trọng điểm ở khu vực phía Bắc.

- Thành phố Hồ Chí Minh - Đồng Nai - Bà Rịa - Vũng Tầu là vùng kinh tế trọng điểm ở khu vực phía Nam.
- Đà Nẵng - Huế được xem là kinh tế trọng điểm ở khu vực miền Trung.

Ngoài ra các khu công nghiệp, khu chế xuất, khu công nghệ cao cũng được xem là vùng kinh tế trọng điểm.

CÂU HỎI ÔN TẬP

1. Trình bầy những vấn đề cơ bản về chính sách cơ cấu kinh tế?

2. Phân tích những căn cứ để hoạch định chính sách cơ cấu kinh tế?

3. Chính sách cơ cấu kinh tế của Việt Nam dựa trên những quan điểm cơ bản nào?

4. Nêu các chính sách ngành, thành phần kinh tế, lãnh thổ của Việt Nam?

Chương VIII
CHÍNH SÁCH KINH TẾ ĐỐI NGOẠI

I. TỔNG QUAN VỀ CHÍNH SÁCH KINH TẾ ĐỐI NGOẠI

1. Khái niệm

Chính sách kinh tế đối ngoại (KTĐN) là một hệ thống các nguyên tắc, công cụ và biện pháp thích hợp của Nhà nước áp dụng để thực hiện, điều chỉnh các hoạt động kinh tế đối ngoại của một quốc gia nhằm đạt được các mục tiêu của chiến lược phát triển kinh tế - xã hội của quốc gia đó.

2. Các bộ phận cấu thành của chính sách kinh tế đối ngoại

Chính sách KTĐN là một bộ phận cấu thành trong chính sách phát triển kinh tế - xã hội. Theo nội dung, chính sách KTĐN được chia thành chính sách ngoại thương, chính sách đầu tư nước ngoài, chính sách tỉ giá hối đoái, chính sách hợp tác quốc tế về khoa học - công nghệ... Trong mỗi chính sách bộ phận trên lại chia thành nhiều chính sách khác, giữa chúng có mối quan hệ chặt chẽ, phụ thuộc vào nhau.

2.1. Chính sách thương mại quốc tế (chính sách ngoại thương)

2.1.1. Khái niệm

Chính sách thương mại quốc tế bao gồm một hệ thống các nguyên tắc, công cụ và biện pháp thích hợp mà Nhà nước áp dụng để điều chỉnh các hoạt động thương mại quốc tế của một quốc gia trong mỗi thời kỳ nhất định nhằm đạt được các mục tiêu đã định trong

chiến lược phát triển kinh tế - xã hội của quốc gia đó.

2.1.2. Nhiệm vụ của chính sách thương mại quốc tế

- Tạo điều kiện cho các doanh nghiệp trong nước mở rộng thị trường ra nước ngoài nhằm tăng nhanh quy mô xuất khẩu và tăng khả năng cạnh tranh trên thị trường thế giới.

- Bảo vệ thị trường trong nước trước sự xâm nhập ngày càng mạnh mẽ của các hàng hóa và dịch vụ nước ngoài.

2.1.3. Các hình thức của chính sách thương mại quốc tế

Chính sách thương mại quốc tế được biểu hiện dưới hai hình thức chủ yếu: Chính sách mậu dịch tự do và chính sách bảo hộ mậu dịch. Hai hình thức này được biểu hiện dưới các hình thức cụ thể khác nhau trong từng thời kỳ phát triển của mỗi quốc gia.

a. Chính sách mậu dịch tự do

Đây là một hình thức của chính sách thương mại quốc tế, trong đó Chính phủ nước chủ nhà không phân biệt hàng hóa nước ngoài với hàng hóa nội địa trên thị trường nước mình, do đó không thực hiện các biện pháp cản trở hàng hóa nước ngoài xâm nhập thị trường nước mình.

Chính sách mậu dịch tự do có các đặc điểm sau :

+ Thúc đẩy việc mở rộng xuất khẩu qua việc bãi bỏ thuế xuất khẩu hoặc thực hiện các biện pháp khuyến khích khác.

+ Mở rộng thị trường nội địa cho hàng hóa nước ngoài tự do xâm nhập thông qua việc xóa bỏ hàng rào thuế quan và phi thuế quan.

+ Chính sách mậu dịch tự do thường được thực hiện sau khi các hàng hóa của quốc gia đó có đủ sức cạnh tranh bình đẳng với hàng ngoại nhập.

Trong thực tế, chính sách mậu dịch tự do chủ yếu được áp dụng giữa các quốc gia trong một liên kết kinh tế khu vực, còn giữa các

quốc gia không thuộc một liên kết khu vực thì mức độ tự do thường bị hạn chế.

b. Chính sách bảo hộ mậu dịch

Đây là chính sách thương mại quốc tế, trong đó Chính phủ của một quốc gia áp dụng các biện pháp để cản trở và điều chỉnh dòng vận động của hàng hóa nước ngoài xâm nhập vào thị trường trong nước.

Chính sách bảo hộ mậu dịch có đặc điểm :

+ Hạn chế nhập khẩu hàng hóa nước ngoài thông qua các hàng rào thuế quan và phi thuế quan tương đối dầy đặc.

+ Chính sách bảo hộ mậu dịch thường được thực hiện trước chính sách mậu dịch tự do nhằm bảo vệ cho các ngành kinh tế, các doanh nghiệp có đủ thời gian để chuẩn bị cho sự cạnh tranh với hàng hóa nước ngoài.

Trong giai đoạn hiện nay, một số nước có xu hướng đòi các nước khác thực hiện chính sách mậu dịch tự do đối với hàng hóa của họ, song thực tế, hầu hết các quốc gia vẫn bằng cách này hay cách khác thực hiện việc bảo hộ hàng hóa do nước mình sản xuất ra.

2.1.4. Các công cụ của chính sách thương mại quốc tế

Chính sách thương mại quốc tế sử dụng nhiều công cụ khác nhau. Thông thường các quốc gia thường áp dụng các công cụ sau đây:

a. Thuế quan

- Thuế quan là công cụ kinh tế thông qua đó Nhà nước có thể khuyến khích hoặc hạn chế lượng hàng hóa xuất, nhập hoặc quá cảnh tùy theo chiến lược phát triển kinh tế - xã hội trong từng thời kỳ.

- Theo đối tượng đánh thuế, thuế quan được chia thành thuế

quan xuất khẩu (thuế đánh vào hàng hóa xuất khẩu), thuế quan nhập khẩu (thuế đánh vào hàng hóa nhập khẩu) và thuế quan quá cảnh. Trong đó, thuế quan nhập khẩu có vị trí quan trọng trong chính sách thương mại quốc tế của mỗi quốc gia.

Thuế quan nhập khẩu được áp dụng phổ biến trên thế giới. Áp dụng thuế quan nhập khẩu có mặt tích cực và tiêu cực nhất định.

Về mặt tích cực:

+ Tạo nguồn thu quan trọng cho Nhà nước.

+ Điều chỉnh hàng hóa từ thị trường nước ngoài vào trong nước.

+ Bảo vệ thị trường nội địa.

Về mặt tiêu cực:

+ Làm thiệt hại lợi ích của nhà sản xuất và người tiêu dùng.

+ Khuyến khích một số doanh nghiệp sản xuất kém hiệu quả.

+ Về lâu dài, nó gây phản ứng xấu: buôn lậu, tạo một thị trường sản xuất nội địa kém hiệu quả.

– Theo phương pháp đánh thuế, thuế quan bao gồm:

+ Thuế quan tính theo đơn vị vật chất của hàng hóa, là loại thuế đơn giản nhất đánh vào một đơn vị hàng hóa.

$$P_1 = P_0 + T_S,$$

trong đó P_0 và P_1 là giá cả hàng hóa trước và sau khi đánh thuế, T_S là mức thuế đánh vào một đơn vị hàng hóa.

+ Thuế đánh theo giá trị hàng hóa :

$$P_1 = P_0 (1 + t),$$

trong đó t là mức % theo giá trị hàng.

– Theo mục đích đánh thuế, thuế quan được chia thành thuế tài chính và thuế bảo hộ.

+ Thuế tài chính là loại thuế mà vai trò của nó nhằm làm tăng nguồn thu cho ngân sách Nhà nước.

+ Thuế bảo hộ là loại thuế mà vai trò của nó nhằm bảo vệ nền sản xuất trong nước.

b. Hạn ngạch

Hạn ngạch (Quota) là việc hạn chế số lượng đối với một loại hàng hóa xuất và nhập khẩu nào đó thông qua hình thức cấp giấy phép. Tính chất riêng biệt của giấy phép cũng như những thủ tục cấp giấy phép của Chính phủ cũng đóng vai trò khuyến khích hoặc hạn chế xuất (nhập) khẩu.

Hạn ngạch xuất khẩu được áp dụng ít hơn hạn ngạch nhập khẩu và thường chỉ áp dụng đối với các mặt hàng quí, thiết yếu.

Hạn ngạch có tác dụng giống như thuế, nghĩa là nó hạn chế tiêu dùng trong nước. Tuy nhiên, nếu dùng hạn ngạch thì Chính phủ sẽ không có nguồn thu như thuế. Hiện nay tình hình này có sự thay đổi: ở một số quốc gia phát triển đã tổ chức hình thức bán đấu giá hạn ngạch.

Hạn ngạch dễ dẫn đến độc quyền kinh doanh và các tiêu cực trong việc tìm cơ hội để có được hạn ngạch.

c. Những quy định về tiêu chuẩn kỹ thuật

Tiêu chuẩn kỹ thuật là một yêu cầu khách quan đối với các loại hàng hóa và dịch vụ và nhằm bảo vệ người tiêu dùng. Nội dung của nó là những quy trình về tiêu chuẩn vệ sinh thực phẩm, vệ sinh phòng dịch, tiêu chuẩn đo lường, quy định về an toàn lao động, bao bì đóng gói cũng như các tiêu chuẩn về bảo vệ môi trường sinh thái, quy định một tỉ lệ nguyên vật liệu nhất định trong nước để sản xuất một loại hàng hóa nào đó.

Những quy định này là đòi hỏi khách quan của xã hội ngày càng phát triển. Song, ngày nay nó được các nước phát triển áp dụng

để ngăn chặn hàng hóa của nước ngoài vào nước mình một cách khéo léo. Chính vì vậy, nó còn có một tên khác là công cụ siêu bảo hộ.

d. Hạn chế xuất khẩu tự nguyện

Đây là công cụ trong việc thực hiện chính sách thương mại quốc tế. Các quốc gia áp dụng công cụ này đòi hỏi quốc gia xuất nhập khẩu phải hạn chế số lượng hàng hóa xuất khẩu của họ một cách "tự nguyện" nếu không sẽ bị áp dụng các biện pháp trả đũa.

Công cụ này đã được Mỹ áp dụng trong cuộc chiến thương mại giữa Mỹ - Nhật về xuất khẩu ô tô Nhật vào Mỹ.

e. Cấm hẳn nhập khẩu hoặc xuất khẩu một số loại hàng hóa nào đó

Đây là công cụ bảo hộ mậu dịch tuyệt đối bằng biện pháp hành chính để loại hoàn toàn đối thủ cạnh tranh trên thị trường nội địa. Việc áp dụng công cụ "cấm" về ngắn hạn có thể có những ưu thế nhất định: như ngăn chặn được những hàng hóa có hại cho an ninh quốc gia và an toàn xã hội (như thuốc phiện, vũ khí, văn hóa phẩm đồi trụy...) tràn vào trong nước cũng như những sản phẩm xuất khẩu làm ảnh hưởng đến lợi ích quốc gia (xuất khẩu công nghệ cao, xuất khẩu gỗ tròn ...). Công cụ này cũng có hạn chế nhất định, trước hết, Chính phủ không thu được gì (vì cấm nên không có thuế nhập, xuất). Đồng thời là mảnh đất cho nạn buôn lậu vì lợi nhuận cao. Đối với người sản xuất - kinh doanh, ban đầu có lợi nhưng về lâu về dài được che chắn bằng biện pháp hành chính nên sản phẩm không có sức cạnh tranh. Vì vậy, trong điều kiện kinh tế mở, rất khó duy trì nghiêm túc biện pháp cấm và sự trả giá của biện pháp này cũng cao. Đồng thời còn có sức ép của các quốc gia và tổ chức quốc tế.

f. Trợ cấp xuất khẩu

Đây là công cụ mà Chính phủ áp dụng đối với các hàng hóa được khuyến khích xuất khẩu. Trợ cấp xuất khẩu được thông qua hai

hình thức:

+ Trợ cấp trực tiếp hoặc cho vay với lãi suất thấp đối với các nhà sản xuất trong nước có hàng hóa xuất khẩu.

+ Cho vay ưu đãi đối với các bạn hàng nước ngoài để mua sản phẩm của mình.

Trợ cấp xuất khẩu có tác động đến sản xuất và đời sống xã hội:

+ Giảm cung trên thị trường nội địa, dẫn đến người tiêu dùng bị thiệt.

+ Chi phí ròng xã hội tăng lên do sản xuất thêm sản phẩm xuất khẩu kém hiệu quả.

Ngoài các công cụ cơ bản trên, để thực hiện chính sách thương mại quốc tế, Chính phủ các nước còn áp dụng các công cụ khác như bán phá giá hàng hóa, bán phá giá hối đoái để khuyến khích xuất khẩu hàng hóa nước mình.

+ Bán phá giá hàng hóa là việc bán hàng hóa thấp hơn giá sản xuất nhằm mục tiêu xâm nhập mạnh mẽ vào thị trường nào đó và đánh bại các đối thủ cạnh tranh.

+ Bán phá giá hối đoái, thể hiện ở việc xuất khẩu hàng hóa với giá thấp hơn của đối thủ cạnh tranh do sử dụng lợi nhuận phụ thêm thu được từ sự mất giá của đồng tiền.

Tuy nhiên những biện pháp phá giá này dễ gặp phải sự ngăn cản của các điều luật quốc tế.

2.2. Chính sách đầu tư nước ngoài

2.2.1. Khái niệm

Chính sách đầu tư nước ngoài bao gồm một hệ thống các nguyên tắc, công cụ và biện pháp thích hợp mà Nhà nước áp dụng để điều chỉnh các hoạt động đầu tư quốc tế của một quốc gia (bao gồm đầu tư

ra nước ngoài và thu hút đầu tư nước ngoài) trong một thời kỳ nhất định nhằm đạt các mục tiêu đã định trong chiến lược phát triển kinh tế - xã hội của quốc gia đó.

2.2.2. Phân loại chính sách đầu tư nước ngoài

- Theo dòng chảy của vốn đầu tư, chính sách đầu tư nước ngoài được phân thành chính sách thu hút đầu tư nước ngoài và chính sách đầu tư ra nước ngoài.

Đối với mỗi quốc gia, việc thu hút đầu tư nước ngoài và đầu tư ra nước ngoài có mối quan hệ mật thiết với nhau. Theo thời gian, một nước đang phát triển sẽ có nhu cầu về vốn đầu tư nước ngoài vào trong nước lớn hơn ở giai đoạn đầu, sau đó khi các doanh nghiệp trong nước đã tích luỹ đủ vốn thì họ sẽ có nhu cầu đầu tư ra nước ngoài.

- Theo tính chất, chính sách đầu tư nước ngoài có thể được chia thành chính sách đầu tư tự do và chính sách đầu tư hạn chế.

- Theo nội dung, chính sách đầu tư nước ngoài có thể được phân thành :

+ Chính sách mặt hàng (ngành và lĩnh vực đầu tư)

+ Chính sách thị trường (đối tác và địa bàn đầu tư)

+ Chính sách hỗ trợ đầu tư.

2.2.3. Vai trò của chính sách đầu tư quốc tế

+ Khuyến khích hoặc hạn chế dòng vốn đầu tư vào trong nước hoặc dòng vốn đầu tư ra nước ngoài.

+ Bảo vệ thị trường trong nước trước sự phát triển mạnh mẽ của đầu tư nước ngoài.

+ Điều chỉnh mối quan hệ giữa các loại hình đầu tư, các hình thức đầu tư cụ thể, cũng như mối quan hệ giữa các ngành và các vùng lãnh thổ trong việc thu hút đầu tư nước ngoài.

2.2.4. Các công cụ của chính sách đầu tư nước ngoài

Để khuyến khích hoặc hạn chế đầu tư nước ngoài, các quốc gia thường sử dụng các công cụ rất đa dạng, bao gồm các công cụ tài chính và phi tài chính.

a. Các công cụ tài chính.

Các khuyến khích về thuế, bao gồm :

+ Tỉ lệ thuế mà các doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài phải nộp cho ngân sách Nhà nước.

Thời gian miễn thuế kể từ khi doanh nghiệp kinh doanh có lợi nhuận sau đó doanh nghiệp có thể được giảm thuế trong một thời gian nào đó.

Các doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài thuộc các địa bàn đặc biệt (khu chế xuất, khu công nghiệp tập trung, vùng sâu, vùng xa...) được khuyến khích ưu đãi về thuế.

+ Hoàn trả thuế thu nhập (lợi ích)

Mỗi khi lợi nhuận được sử dụng để tái đầu tư, nhà đầu tư nước ngoài sẽ được hoàn trả một phần hay toàn bộ thuế thu nhập doanh nghiệp đã nộp.

+ Thuế chuyển lợi nhuận về nước.

Lợi nhuận của các dự án đầu tư nước ngoài khi chuyển về nước thường phải đánh thuế. Mức độ đánh thuế cao hay thấp tùy mức độ khuyến khích các nhà đầu tư nước ngoài của nước chủ nhà.

b. Các công cụ phi tài chính

Các công cụ thuộc loại này bao gồm :

+ Quyền sở hữu đất: Luật có cho phép người nước ngoài có quyền sở hữu đất hay không hoặc cho thuê đất với thời hạn bao lâu.

+ Thời gian thực hiện của mỗi dự án.

+ Những quy định về ngành và lĩnh vực đầu tư: trong đó, quy định rõ những ngành mà lĩnh vực được khuyến khích, những ngành và lĩnh vực đòi hỏi những điều kiện nhất định.

+ Những quy định về hình thức đầu tư.

Hình thức đầu tư rất đa dạng và phong phú như: hợp tác kinh doanh trên cơ sở hợp đồng hợp tác kinh doanh; doanh nghiệp liên doanh; doanh nghiệp 100% vốn nước ngoài; B.O.T; B.T.O; B.T; đầu tư vào khu chế xuất, khu công nghiệp. Trong những hình thức đầu tư trên hình thức nào được phép của Chính phủ và Chính phủ khuyến khích loại hình đầu tư nào.

+ Quy định về hình thức và tỉ lệ góp vốn :

Nhà đầu tư trong nước và nước ngoài có thể góp vốn dưới các hình thức khác nhau như: bằng tiền mặt, máy móc, nguyên liệu, quyền sở hữu công nghiệp hay quyền sử dụng đất.

Các nhà đầu tư trong liên doanh có thể dùng lợi nhuận để tái đầu tư vào liên doanh hay tiến hành một hoạt động kinh doanh mới hay không.

+ Sự chuyển vốn ra nước ngoài :

Thông thường, sau khi chịu thuế, nhà đầu tư nước ngoài có thể chuyển về nước các khoản sau :

- Lợi nhuận.
- Giá trị chuyển nhượng công nghệ và dịch vụ.
- Vốn đầu tư thu hồi.
- Gốc và lãi từ các khoản nợ thu được.

+ Chính sách liên quan đến lao động

Các doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài có được tự do tuyển dụng lao động hay không và phải tôn trọng những nguyên tắc nào trong quan hệ chủ, thợ.

+ Thủ tục thẩm định các dự án đầu tư nước ngoài.

Thủ tục thẩm định bao gồm các quy định về cấp có thẩm quyền, việc phân cấp cho địa phương, nội dung hồ sơ thẩm định và ý kiến của các ngành có liên quan đến dự án đầu tư.

+ Quyền sở hữu trí tuệ.

Sự đảm bảo quyền sở hữu về sáng chế, nhãn hiệu thương mại, là những công cụ để khuyến khích các nhà đầu tư nước ngoài.

2.3. Chính sách hợp tác quốc tế về khoa học và công nghệ

2.3.1. Khái niệm

Chính sách hợp tác quốc tế về khoa học, công nghệ của một quốc gia bao gồm một hệ thống các nguyên tắc, công cụ và biện pháp thích hợp mà Nhà nước áp dụng để thực hiện và điều chỉnh các quan hệ hợp tác quốc tế về khoa học và công nghệ nhằm phục vụ cho chiến lược phát triển kinh tế - xã hội của quốc gia đó.

2.3.2. Vai trò của chính sách hợp tác quốc tế về khoa học và công nghệ

+ Đảm bảo cho quá trình liên kết khoa học với sản xuất được nhanh chóng và thuận lợi, không những trên bình diện quốc gia mà cả giữa các doanh nghiệp trong nước với nước ngoài.

+ Tiết kiệm thời gian, tránh được sự trùng lặp không cần thiết trong nghiên cứu khoa học và công nghệ.

+ Tạo điều kiện cho các nước khai thác triệt để những sản phẩm trí tuệ loài người.

2.3.3. Các biện pháp và công cụ trong chính sách hợp tác quốc tế về khoa học và công nghệ

Để thực hiện chính sách hợp tác quốc tế về khoa học và công nghệ cần sử dụng các biện pháp và công cụ rất đa dạng và phong phú. Thông thường có các biện pháp và công cụ sau :

+ Trao đổi kinh nghiệm, các thành tựu khoa học công nghệ giữa các quốc gia.

+ Phối hợp nghiên cứu và tiến hành các công trình nghiên cứu chung giữa các quốc gia.

+ Soạn thảo các chương trình đồng bộ có mục tiêu về nghiên cứu khoa học, công nghệ giữa các quốc gia.

+ Tiến hành trao đổi chuyên gia, cán bộ khoa học và đào tạo giữa các quốc gia.

2.4. Chính sách tỉ giá hối đoái

2.4.1. Khái niệm

Tỉ giá hối đoái là một chỉ tiêu kinh tế tổng hợp, đồng thời là một công cụ quan trọng trong chính sách kinh tế đối ngoại nói riêng và chính sách kinh tế vĩ mô nói chung của một quốc gia. Sự thay đổi của tỉ giá hối đoái có tác động thường xuyên và mạnh mẽ đến các quan hệ kinh tế quốc tế.

Chính sách tỉ giá hối đoái là một bộ phận của kinh tế đối ngoại của một quốc gia, bao gồm các nguyên tắc, công cụ và biện pháp phù hợp để điều chỉnh mối quan hệ giữa đồng tiền nội địa với đồng tiền khác nhằm phục vụ cho các mục tiêu kinh tế - xã hội của quốc gia đó trong một thời kỳ nhất định.

2.4.2. Các công cụ và biện pháp của chính sách tỉ giá hối đoái

Chính sách tỉ giá hối đoái được thực hiện thông qua ba công cụ và biện pháp chủ yếu: chế độ tỉ giá hối đoái, phương pháp xác định tỉ giá hối đoái và chế độ quản lý ngoại hối trên thị trường nội địa.

a. Chế độ tỉ giá hối đoái

Chế độ tỉ giá hối đoái là phương thức mà Nhà nước áp dụng để xử lý mối quan hệ giữa đồng tiền nội địa và đồng tiền khác. Có hai

hình thức của chế độ tỉ giá hối đoái : Tỉ giá hối đoái cố định và tỉ giá hối đoái thả nổi.

– Trong chế độ tỉ giá hối đoái cố định, ngân hàng trung ương sẽ có được tỉ giá hối đoái bằng cách luôn sẵn sàng mua bán tiền tệ theo tỉ giá đó với các tổ chức và cá nhân trên thị trường ngoại hối.

- Trong tỉ giá hối đoái thả nổi, Nhà nước dùng các chính sách tiền tệ, chính sách tài khóa, tỉ lệ chiết khấu, chính sách hối đoái, các biện pháp phá giá và nâng giá tiền tệ để điều chỉnh tỉ giá hối đoái, phục vụ cho những mục đích nhất định :

+ Chính sách chiết khấu là chính sách của ngân hàng trung ương trong việc áp dụng tỉ suất chiết khấu của ngân hàng mình để điều chỉnh tỉ giá hối đoái trên thị trường. Khi tỉ giá hối đoái lên cao đến mức nguy hiểm, muốn cho tỉ giá hối đoái giảm xuống thì ngân hàng trung ương nâng cao mức lãi suất chiết khấu lên, do đó lãi suất cho vay trên thị trường cũng tăng theo, kết quả là vốn vay ngắn hạn trên thị trường thế giới sẽ chảy vào thị trường trong nước để thu lãi cao. Lượng vốn chảy vào sẽ làm giảm bớt sự căng thẳng của quan hệ cung cầu về ngoại hối, do đó tỉ giá hối đoái có xu hướng hạ xuống.

+ Chính sách hối đoái là biện pháp trực tiếp tác động vào tỉ giá hối đoái, ngân hàng trung ương hay các cơ quan quản lý ngoại hối của Nhà nước dùng các nghiệp vụ trực tiếp mua bán ngoại hối, tức là điều chỉnh quan hệ giữa cung và cầu về ngoại hối trên thị trường, thông qua đó mà điều chỉnh tỉ giá hối đoái.

+ Sự phá giá tiền tệ là sự giảm giá chính thức tỉ giá hối đoái của một đơn vị nội tệ so với đồng ngoại tệ. Khi sức mua của đồng nội tệ thường xuyên bị giảm, mức độ mất giá quá lớn thì thực hiện phá giá tiền tệ để lập lại mối quan hệ mới, tức là điều chỉnh tỉ giá hối đoái. Phá giá tiền tệ là một biện pháp bất đắc dĩ: nó dễ đưa đến những phản ứng tâm lý tiêu cực của người dân và điều đó làm cho thị trường

ngoại hối bị căng thẳng và có thể làm cho đồng nội tệ mất giá lớn hơn so với mong muốn.

+ Sự nâng giá tiền tệ là việc nâng giá chính thức đơn vị nội tệ so với đồng ngoại tệ dựa trên cơ sở sức mua thực tế có xu hướng tăng lên.

– Trong nền kinh tế thế giới ngày nay, phần lớn các quốc gia chuyển sang việc áp dụng chế độ tỉ giá hối đoái thả nổi có sự quản lý của Nhà nước. Tuy nhiên, mức độ và các biện pháp quản lý cụ thể của mỗi nước là không giống nhau.

b. Phương pháp xác định tỉ giá hối đoái

Phương pháp xác định tỉ giá hối đoái là cách thức hình thành tỉ giá hối đoái mà mỗi quốc gia áp dụng trong từng thời kỳ phát triển. Có hai phương pháp xác định tỉ giá hối đoái mà mỗi quốc gia có thể lựa chọn: phương pháp tiếp cận thị trường tài sản và phương pháp tiếp cận thị trường tiền tệ.

Theo phương pháp tiếp cận thị trường tài sản, người ta coi tỉ giá hối đoái là giá cả tương đối của hai tài sản. Nguyên lý cơ bản để định giá một tài sản là giá trị hiện tại của tài sản được tính dựa trên sức mua tương lai của tài sản. Việc điều chỉnh tỉ giá hối đoái dựa trên tác động của các yếu tố sau:

+ Tỉ suất lợi tức dự kiến: Lợi tức của khoản tiền gửi được mua bán trên thị trường ngoại hối phụ thuộc mức lãi suất và các thay đổi dự kiến của tỉ giá hối đoái.

+ Khả năng chuyển đổi của tài sản.

+ Các yếu tố rủi ro của tài sản.

– Theo phương pháp tiếp cận thị trường tiền tệ, người ta sử dụng lý thuyết ngang bằng sức mua để lý giải tỉ giá hối đoái dài hạn theo cung và cầu về tiền tệ. Lý thuyết ngang bằng sức mua cho rằng

tỉ giá hối đoái giữa các đồng tiền của các nước bằng tỉ lệ giữa các mức giá của chúng. Từ đó, cách tiếp cận này đã phát hiện ra mối quan hệ giữa tỉ giá hối đoái với lạm phát cũng như lãi suất.

+ Nếu các điều kiện khác như nhau, một gia tăng trong cung tiền tương đối của một nước sẽ làm tăng theo cùng một tỉ lệ tỉ giá hối đoái dài hạn giữa đồng tiền nước đó với đồng tiền khác (giảm giá đồng nội tệ). Tương tự, một sự giảm trong cung tiền tương đối của một nước sẽ làm giảm theo cùng một tỉ lệ tỉ giá hối đoái dài hạn giữa đồng tiền nước đó với đồng tiền nước khác (tăng giá đồng nội tệ).

+ Nếu các điều kiện khác như nhau, một gia tăng trong lạm phát tương đối dự kiến của một nước sẽ làm tăng tỉ giá hối đoái dài hạn (giảm giá nội tệ).

+ Nếu các điều kiện khác như nhau, một gia tăng trong thu nhập tương đối của một nước khác sẽ tăng tỉ giá hối đoái dài hạn (giảm giá nội tệ).

c. Chế độ quản lý ngoại hối trên thị trường nội địa

Chế độ quản lý ngoại hối là những quy định của Nhà nước về việc lưu thông ngoại hối trên thị trường nội địa. Nội dung của nó bao gồm :

+ Quy định dòng chảy cho ngoại tệ giữa các doanh nghiệp với hệ thống ngân hàng, việc chuyển đổi giữa đồng tiền nội tệ với ngoại tệ để phục vụ chỗ nhu cầu kinh doanh của các doanh nghiệp.

+ Quy định thủ tục cho việc mua và bán ngoại tệ trên thị trường nội địa cũng như xác định mức tỉ giá tương ứng cho các giao dịch nói trên.

Đối với những quốc gia mà đồng tiền của họ có khả năng chuyển đổi tự do ra các đồng tiền khác thì việc quản lý ngoại hối của họ có những thuận lợi nhất định. Còn đối với các quốc gia khác thì chế độ quản lý ngoại hối phức tạp hơn. Nếu không có chính sách

quản lý ngoại hối phù hợp thì hoặc là các đồng tiền ngoại tệ sẽ tự do lưu thông trên thị trường nội địa và lấn át đồng nội tệ, hoặc sẽ gây nên sự khan hiếm về ngoại tệ cho các doanh nghiệp và tổ chức có nhu cầu giao dịch về ngoại tệ. Chế độ quản lý ngoại hối tác động trực tiếp đến sự biến động của tỉ giá hối đoái, bởi vậy cần phải thực thi một chế độ quản lý ngoại hối phù hợp vừa hỗ trợ vừa đòi hỏi một chính sách tỉ giá linh hoạt.

3. Chức năng và vai trò của chính sách kinh tế đối ngoại

3.1. Chức năng

Chính sách kinh tế đối ngoại của mỗi quốc gia có 3 chức năng cơ bản: chức năng khuyến khích, chức năng bảo hộ và chức năng phối hợp, điều chỉnh.

3.1.1. Chức năng khuyến khích

Với chức năng này, chính sách kinh tế đối ngoại tạo điều kiện thuận lợi cho các doanh nghiệp trong nước mở rộng thị trường nước ngoài, tham gia chủ động và mạnh mẽ vào phân công lao động và mậu dịch quốc tế, khai thác triệt để lợi thế so sánh của nền kinh tế trong nước, thu hút ngày càng nhiều các nguồn lực từ bên ngoài như nguồn vốn, công nghệ và trình độ quản lý tiên tiến nhằm phát triển nhanh và bền vững, năng động và có hiệu quả toàn bộ nền kinh tế quốc dân.

3.1.2. Chức năng bảo hộ

Với chức năng này, chính sách kinh tế đối ngoại tạo điều kiện cho các doanh nghiệp trong nước có khả năng đứng vững và vươn lên trong các hoạt động kinh doanh quốc tế, tăng cường sức cạnh tranh với hàng hóa và dịch vụ từ bên ngoài, tạo thêm việc làm và đạt tới quy mô tối ưu cho các ngành kinh tế, đáp ứng cho yêu cầu tăng cường lợi ích quốc gia.

3.1.3. Chức năng phối hợp và điều chỉnh

Với chức năng này, chính sách kinh tế đối ngoại tạo điều kiện cho nền kinh tế trong nước thích ứng với sự biến đổi và vận động mạnh mẽ của nền kinh tế và thị trường thế giới, tham gia tích cực vào quá trình khu vực hóa và toàn cầu hóa nền kinh tế thế giới, thiết lập cơ chế điều chỉnh thích ứng trong điều kiện tỉ giá hối đoái thường xuyên thay đổi, tác động vào cán cân thanh toán quốc tế theo hướng có lợi cho mỗi quốc gia.

3.2. Vai trò

Với chức năng nêu trên, chính sách kinh tế đối ngoại có vai trò quan trọng đối với phát triển kinh tế - xã hội của mỗi quốc gia. Điều đó được thể hiện ở những khía cạnh chủ yếu sau :

- Chính sách kinh tế đối ngoại tạo cơ sở cho việc phân phối hợp lý các nguồn lực trong nước và thu hút các nguồn lực ngoài nước vào việc phát triển các ngành và lĩnh vực có hiệu quả cao của nền kinh tế quốc dân, khắc phục tình trạng thiếu các nguồn lực cho sự phát triển như nguồn vốn, công nghệ, lao động có trình độ cao và sự hạn hẹp của thị trường nội địa, đồng thời tạo điều kiện cho các doanh nghiệp trong nước vươn ra thị trường thế giới.

- Chính sách kinh tế đối ngoại tạo khả năng cho việc phát triển phân công lao động quốc tế, bảo đảm sự hòa nhập quốc tế và khu vực, cho phép khai thác lợi thế so sánh của mỗi quốc gia trên cơ sở đó đảm bảo tính hiệu quả của nền kinh tế mỗi nước.

- Chính sách KTĐN phục vụ cho việc xây dựng các ngành công nghiệp mới có trình độ công nghệ cao, phát triển các hình thức kinh doanh đa dạng và phong phú, tạo lập khu vực năng động, góp phần tăng GDP cũng như tăng tích luỹ và tiêu dùng.

- Chính sách KTĐN góp phần vào việc tăng cường sức mạnh và

tiềm lực quốc phòng, an ninh, phát triển quan hệ cả về kinh tế, chính trị và ngoại giao, văn hóa, khoa học kỹ thuật giữa các quốc gia và dân tộc.

II. CƠ SỞ VÀ NGUYÊN TẮC CỦA CHÍNH SÁCH KINH TẾ ĐỐI NGOẠI

1. Cơ sở của chính sách kinh tế đối ngoại

Để đưa ra được chính sách kinh tế đối ngoại hợp lý, cần dựa trên những cơ sở khoa học và thực tiễn nhất định. Những cơ sở đó là:

1.1. Sự mâu thuẫn và gặp gỡ về lợi ích giữa các quốc gia

Trong nền kinh tế thế giới ngày nay, mỗi quốc gia luôn luôn tìm mọi cách để tối đa hóa lợi ích của họ thông qua việc tham gia vào phân công lao động và trao đổi mậu dịch quốc tế, luôn tìm cách thu hút được nhiều các nguồn lực khác nhau từ bên ngoài, tìm mọi cách để xâm nhập vào thị trường nước ngoài. Điều đó dẫn đến sự mâu thuẫn giữa các quốc gia. Mặt khác, nền kinh tế thế giới ngày càng trở thành một chỉnh thể thống nhất, giữa các quốc gia có mối liên hệ hữu cơ, tác động qua lại và phụ thuộc lẫn nhau. Trong điều kiện ấy, lợi ích của các quốc gia có sự gặp gỡ lẫn nhau, phụ thuộc vào nhau. Điều đó đòi hỏi chính sách kinh tế đối ngoại phải phản ánh và xử lý được mối quan hệ giữa tính thống nhất và tính mâu thuẫn về lợi ích giữa các quốc gia. Chính sách kinh tế đối ngoại của mỗi nước cần phải bảo vệ lợi ích của nước đó, đồng thời chú ý đến lợi ích chính đáng của quốc gia khác thông qua các hiệp định song phương và đa phương và thông qua nguyên tắc có đi có lại.

Lợi ích của mỗi quốc gia được thể hiện trong mục tiêu phát triển kinh tế - xã hội trong từng thời kỳ. Chính sách KTĐN được xem như một trong những biện pháp để thực hiện chiến lược phát triển kinh tế đất nước.

1.2. Sự phát triển không đều của các nền kinh tế mỗi nước

Do các điều kiện tự nhiên, kinh tế, xã hội và lịch sử truyền thống khác nhau nên các quốc gia luôn luôn ở tình trạng phát triển không đều, đặc biệt là trong lĩnh vực kinh tế. Chính điều đó tạo nên sự khác nhau về nguồn lực phát triển, về lợi thế so sánh, về quan hệ cung cầu, về tích luỹ và tiêu dùng, đặc biệt là sự khác nhau về khả năng cạnh tranh của các doanh nghiệp trong mỗi nước. Trong khi đó quá trình hợp tác quốc tế ngày càng phát triển dưới các hình thức khác nhau. Trong điều kiện đó, chính sách kinh tế đối ngoại của mỗi quốc gia cần phải vừa chú ý đến sự phát triển không đều, tức điều kiện phát triển của mỗi nước, vừa bảo đảm quá trình hội nhập quốc tế, đồng thời nâng cao năng lực cạnh tranh cho các doanh nghiệp.

1.3. Sự bùng nổ của các hoạt động kinh tế quốc dân và xu hướng quốc tế hóa đời sống kinh tế thế giới

Đây là một đặc trưng quan trọng của nền kinh tế thế giới những thập kỷ gần đây. Nó biểu hiện ở sự gia tăng nhanh chóng không những ở quy mô mà cả các loại hình đa dạng của quan hệ kinh tế quốc dân. Quá trình quốc tế hóa thể hiện rõ nét ở việc hình thành có liên kết kinh tế quốc tế như các khối mậu dịch tự do, đồng minh thuế quan, liên minh kinh tế, liên minh tiền tệ v.v... Điều này tạo nên sự cần thiết khách quan cho việc phối hợp chính sách điều chỉnh giữa các nước. Việc xây dựng chính sách KTĐN cần phải xuất phát từ yêu cầu nói trên.

1.4. Các lý thuyết thương mại, lý thuyết đầu tư quốc tế và các lý thuyết phát triển kinh tế hiện đại

Các lý thuyết thương mại và đầu tư quốc tế ra đời từ hơn 300 năm nay và ngày càng phong phú theo sự phát triển của các quan hệ kinh tế quốc tế. Chúng giải thích bản chất, nguyên nhân nguồn gốc

của các hoạt động thương mại và đầu tư quốc tế, chỉ rõ những lĩnh vực tham gia vào phân công lao động quốc tế. Các lý thuyết kinh tế đối ngoại gần đây thường tiếp cận dưới giác độ tổng hợp về các nguyên nhân của các hoạt động thương mại và đầu tư quốc tế, chúng lý giải đầy đủ và phù hợp hơn với thực tế về quá trình hình thành và phát triển của các quan hệ kinh tế quốc tế. Chính các lý thuyết này là cơ sở không thể thiếu được cho việc xác định chính sách KTĐN cho mỗi quốc gia.

2. Các nguyên tắc cơ bản chi phối chính sách kinh tế đối ngoại

Trong việc hoạch định chính sách kinh tế đối ngoại, mỗi quốc gia đều phải xác định và dựa trên một số nguyên tắc nhất định. Những nguyên tắc đó thường gồm: nguyên tắc có đi có lại, nguyên tắc bình đẳng dân tộc, nguyên tắc tối huệ quốc, nguyên tắc hiệu quả kinh tế - xã hội.

2.1. Nguyên tắc có đi có lại (kết hợp lợi ích)

Nội dung của nguyên tắc này là sự thống nhất lợi ích giữa các bên trong quan hệ kinh tế quốc tế. Quan niệm thống nhất lợi ích là sự thống nhất có mâu thuẫn. Mỗi bên tham gia cần có những nhân nhượng nhất định. Điều này phụ thuộc vào so sánh lực lượng giữa các bên tham gia. Việc áp dụng nguyên tắc này thường gây bất lợi cho bên yếu hơn.

2.2. Nguyên tắc bình đẳng dân tộc

Đây là chế độ mà một nước dành cho tư nhân và pháp nhân nước ngoài trên lãnh thổ nước mình một đối xử bình đẳng (ngang bằng) với tư nhân và pháp nhân của chính nước mình. Nguyên tắc này đối lập với nguyên tắc phân biệt đối xử. Nguyên tắc bình đẳng dân tộc thường được áp dụng trong lĩnh vực trao đổi hàng hóa, hoạt động vận tải biển, vận chuyển đường sắt...

2.3. Nguyên tắc nước được ưu đãi nhất (nguyên tắc tối huệ quốc)

Theo nguyên tắc này, các bên tham gia trong quan hệ buôn bán quốc tế sẽ giành cho nhau những điều kiện ưu đãi không kém hơn những ưu đãi mà mình đã, đang và sẽ dành cho các nước khác.

Nguyên tắc nước được ưu đãi nhất thường được áp dụng cho các quan hệ trong các lĩnh vực buôn bán, kinh doanh công nghiệp vận tải, địa vị pháp lý của thể nhân và pháp nhân.

Nguyên tắc này trong thực tế có thể được áp dụng có điều kiện và vô điều kiện. Trường hợp vô điều kiện là nước này cam kết dành cho nước kia quyền lợi mà bất cứ bên thứ ba nào đã hoặc sẽ có. Trường hợp có điều kiện là nước đó áp dụng cho bên thứ ba hưởng với điều kiện như thế nào thì cũng áp dụng cho bên kia với điều kiện như vậy.

Ba nguyên tắc nêu trên có quan hệ đến cái gọi là "phân biệt đối xử" mà các nước tư bản phát triển thường dùng trong các quan hệ kinh tế quốc dân. Phân biệt đối xử là việc cố tình gây bất lợi cho nước này hay nước khác. Điều đó có nghĩa là trong quan hệ kinh tế với nước ngoài Nhà nước áp dụng những biện pháp khác nhau nhằm ưu đãi cho một số nước này và gây khó khăn cho một số nước khác. Bởi vậy, việc tiến tới sự bình đẳng và không phân biệt đối xử trong quan hệ kinh tế đối ngoại giữa các quốc gia là một quá trình đấu tranh lâu dài và có liên quan không những đến trình độ phát triển kinh tế mà cả các yếu tố chính trị, xã hội.

2.4. Nguyên tắc hiệu quả kinh tế - xã hội

Theo nguyên tắc này các chính sách kinh tế đối ngoại không chỉ là công cụ trong việc thực hiện các mục tiêu trong chiến lược phát triển kinh tế - xã hội, mục tiêu của chính sách kinh tế đối ngoại của quốc gia mà còn là công cụ để nâng cao hiệu quả của nền kinh tế.

Quan hệ kinh tế đối ngoại là một bộ phận trong tổng thể quan hệ kinh tế nói chung. Lợi ích và chi phí trong quan hệ bộ phận không đóng khung trong bộ phận đó mà cần được xem xét trong phạm vi tổng thể.

3. Các xu hướng cơ bản chi phối chính sách kinh tế đối ngoại của các quốc gia

Mỗi quốc gia trong giai đoạn hiện nay, khi hoạch định chính sách KTĐN thường chịu ảnh hưởng nhiều xu hướng khác nhau trong quan hệ KTĐN.

3.1. Xu hướng tự do hóa thương mại

Cơ sở khách quan của xu hướng này bắt nguồn từ quá trình quốc tế hóa đời sống kinh tế thế giới với cấp độ toàn cầu hóa và khu vực hóa, lực lượng sản xuất vượt ra ngoài phạm vi biên giới một quốc gia, sự phân công lao động quốc tế phát triển cả về bề rộng và bề sâu, vai trò của các công ty đa quốc gia được tăng cường, hầu hết các quốc gia chuyển sang xây dựng "mô hình kinh tế mở" với việc khai thác ngày càng triệt để lợi thế so sánh của nền kinh tế mỗi nước. Tự do hóa thương mại đều đưa lại lợi ích cho mỗi quốc gia, dù trình độ phát triển có khác nhau và nó phù hợp với xu thế phát triển chung của nền văn minh nhân loại.

Nội dung của tự do hóa thương mại là Nhà nước áp dụng các biện pháp cần thiết để từng bước giảm thiểu những trở ngại trong hàng rào thuế quan và phi thuế quan trong quan hệ mậu dịch quốc tế nhằm tạo điều kiện ngày càng thuận lợi hơn cho việc phát triển các hoạt động thương mại quốc tế cả về bề rộng và bề sâu. Tự do hóa thương mại trước hết nhằm vào việc thực hiện chủ trương mở rộng quy mô xuất khẩu của mỗi nước cũng như đạt tới những điều kiện thuận lợi cho hoạt động nhập khẩu. Kết quả của tự do hóa thương mại là ngày càng mở rộng cửa dễ dàng hơn thị trường nội địa cho

từng hàng hóa, công nghệ nước ngoài cũng như các hoạt động dịch vụ quốc tế được xâm nhập vào thị trường nội địa, đồng thời cũng đạt được sự thuận lợi hơn từ phía các bạn hàng cho việc xuất khẩu hàng hóa và dịch vụ từ trong nước ra nước ngoài. Điều đó có nghĩa là phải đạt tới một sự hài hòa giữa tăng cường xuất khẩu với nới lỏng nhập khẩu.

Các biện pháp để thực hiện tự do hóa thương mại là việc điều chỉnh theo chiều hướng nới lỏng dần với bước đi phù hợp trên cơ sở các thỏa thuận song phương và đa phương giữa các quốc gia đối với các công cụ bảo hộ mậu dịch đã và đang tồn tại trong quan hệ thương mại quốc tế. Việc hình thành các liên kết kinh tế quốc tế và tổ chức kinh tế quốc tế cũng tạo thuận lợi cho tự do hóa thương mại, trước hết trong khuôn khổ các tổ chức đó.

3.2. Xu hướng bảo hộ mậu dịch

Cơ sở khách quan của xu hướng này bắt nguồn từ sự phát triển không đều và sự khác biệt trong điều kiện tái sản xuất giữa các quốc gia, do sự chênh lệch về khả năng cạnh tranh giữa các công ty trong nước và nước ngoài, cũng như do các nguyên nhân lịch sử để lại.

Xu hướng bảo hộ mậu dịch xuất hiện ngay từ khi hình thành và tiếp tục được củng cố trong quá trình phát triển của nền thương mại quốc tế với công cụ được sử dụng phổ biến nhất là thuế quan. Bên cạnh đó còn sử dụng các công cụ khác như hạn ngạch, cấm, các yêu cầu về chất lượng v.v... Người ta lập luận rằng mục tiêu của bảo hộ mậu dịch là để bảo vệ thị trường nội địa tới sự xâm nhập ngày càng mạnh mẽ của các luồng hàng hóa từ bên ngoài, cũng tức là bảo vệ lợi ích của quốc gia. Cho đến nay vẫn còn có nhiều lý lẽ khác nhau để biện minh cho chế độ bảo hộ mậu dịch.

- Một là, để bảo vệ "ngành công nghiệp non trẻ".

- Hai là, để tạo nguồn "tài chính công cộng".
- Ba là, để khắc phục một phần "tình trạng thất nghiệp".
- Bốn là, để "phân phối lại thu nhập".

Về mặt nguyên tắc thì xu hướng tự do hóa thương mại và bảo hộ mậu dịch đối lập nhau vì chúng gây nên tác động ngược chiều nhau đến hoạt động thương mại quốc tế. Hai xu hướng cơ bản này song song tồn tại và chúng được sử dụng kết hợp với nhau. Tùy theo trình độ phát triển kinh tế của mỗi nước, tùy theo các điều kiện và đặc điểm cụ thể của mỗi nước mà sử dụng và khéo léo kết hợp giữa hai xu hướng trên với những mức độ khác nhau ở từng lĩnh vực của hoạt động thương mại quốc tế. Về lịch sử, chưa khi nào có tự do hóa thương mại một cách hoàn toàn đầy đủ và trái lại, cũng không khi nào lại có bảo hộ mậu dịch quá dầy đặc đến mức làm tê liệt các hoạt động thương mại quốc tế. Về mặt quá trình thì tự do hóa thương mại là một quá trình đi từ thấp đến cao, từ cục bộ đến toàn thể, thậm chí có trường hợp nó có ý nghĩa trước hết như một xu hướng, còn bảo hộ thì ngược lại. Tự do hóa thương mại và bảo hộ mậu dịch là hai mặt nương tựa nhau, làm tiền đề cho nhau. Bảo hộ để đi đến tự do hóa thương mại, để đảm bảo lợi ích quốc gia khi mà tự do hóa thương mại làm nẩy sinh những nguy hại cho nền kinh tế.

Trong thực tế hiện nay không thể cực đoan khẳng định sự cần thiết của một trong hai xu hướng nói trên. Các quốc gia đều sử dụng các công cụ bảo hộ mậu dịch với những mức độ khác nhau. Một sự vận dụng phù hợp các công cụ bảo hộ mậu dịch là bảo hộ có chọn lọc và có điều kiện về thời gian và không gian cũng như các điều kiện khác. Công cụ bảo hộ không chỉ mang tính tự vệ, hỗ trợ cho các ngành sản xuất trong nước trong quá trình cạnh tranh với hàng hóa từ bên ngoài mà còn tạo điều kiện cho các ngành sản xuất trong nước

vươn lên cạnh tranh thắng lợi không chỉ ở thị trường nội địa mà còn cả ở thị trường nước ngoài.

3.3. Các xu hướng khác chi phối chính sách kinh tế đối ngoại của các quốc gia

Xu hướng bùng nổ cách mạng khoa học - công nghệ đưa đến sự đột biến trong tăng trưởng kinh tế và sự biến đổi sâu sắc về cơ cấu kinh tế của mỗi quốc gia.

Xu hướng quốc tế hóa đời sống kinh tế thế giới trên hai cấp độ toàn cầu hóa và khu vực hóa, đòi hỏi mỗi quốc gia phải mở rộng cửa nền kinh tế của mình ra thị trường thế giới và tham gia mạnh mẽ vào phân công lao động quốc tế, đưa tới yêu cầu khách quan của việc hình thành các liên kết kinh tế và các tổ chức kinh tế quốc tế có tính chất khu vực và toàn cầu.

Xu hướng chuyển sang nền kinh tế thị trường trên quy mô toàn cầu với sự phát triển các quan hệ song phương và đa phương các mối quan hệ kinh tế quốc tế cả về bề rộng và bề sâu.

Xu hướng phát triển mạnh các loại hình đầu tư quốc tế, sự thay thế của đầu tư quốc tế cho các quan hệ thuần tuý thương mại.

Xu hướng phát triển mạnh các công ty đa quốc gia và xuyên quốc gia làm thay đổi cơ cấu tổ chức sản xuất cũng như phương thức quản lý không những trong nội bộ doanh nghiệp mà còn ảnh hưởng tới quan hệ kinh tế quốc tế giữa các nước.

Sự hình thành thị trường tài chính - tiền tệ toàn cầu đã tạo điều kiện và thúc đẩy các quan hệ kinh tế quốc tế. Điều đó vừa làm gia tăng tính phức tạp của các quan hệ kinh tế quốc tế, vừa đòi hỏi sự phối hợp chặt chẽ và thường xuyên giữa các Chính phủ cũng như sự hỗ trợ của các tổ chức tài chính - tiền tệ quốc tế trong việc khắc phục các cuộc khủng hoảng tài chính - tiền tệ có hiệu quả.

III. CHÍNH SÁCH KINH TẾ ĐỐI NGOẠI CỦA VIỆT NAM

1. Những quan điểm cơ bản của Đảng cộng sản và Nhà nước Việt Nam về phát triển kinh tế đối ngoại

1.1. Phát triển kinh tế đối ngoại là một tất yếu khách quan nhằm phục vụ sự nghiệp phát triển kinh tế, xây dựng đất nước theo định hướng xã hội chủ nghĩa

Lịch sử thế giới chứng minh không có quốc gia nào có thể phát triển nếu thực hiện chính sách tự cấp, tự túc. Ngược lại những nước có tốc độ tăng trưởng kinh tế cao đều là những nước dựa vào kinh tế đối ngoại để thúc đẩy kinh tế trong nước phát triển, biết sử dụng những thành tựu của cuộc cách mạng khoa học - công nghệ để hiện đại hóa việc sản xuất, biết khai thác nguồn lực nước ngoài để phát huy nguồn lực trong nước.

Đối với nước ta - một nước nghèo và kém phát triển, nông nghiệp lạc hậu, trang bị kỹ thuật và kết cấu hạ tầng kinh tế - xã hội còn thấp nhưng có nhiều tiềm năng chưa được khai thác, phát triển ngoại thương, mở rộng hợp tác kinh tế, khoa học công nghệ với bên ngoài là một tất yếu khách quan.

Những mục tiêu của kinh tế đối ngoại trong những năm tới có thể xác định như sau :

- Tạo nguồn ngoại tệ cần thiết cho việc thực hiện mục tiêu tổng quát của chiến lược phát triển kinh tế - xã hội, phục vụ nhập khẩu kỹ thuật hiện đại, công nghệ tiến bộ, vật tư và hàng hóa thiết yếu, góp phần đổi mới cơ cấu kinh tế, hình thành cơ cấu kinh tế mới gắn với nền kinh tế thế giới.

- Khai thác có hiệu quả lợi thế của nước ta, tham gia sâu rộng vào sự trao đổi và phân công lao động quốc tế, gắn thị trường trong nước với thị trường thế giới, từng bước hòa nhập nền kinh tế quốc gia

với nền kinh tế thế giới, thu hẹp sự mất cân đối trong cán cân thanh toán quốc tế, sự chênh lệch trình độ phát triển kinh tế và khoa học công nghệ giữa nước ta với các nước khác, nhất là các nước láng giềng trong khu vực Châu Á - Thái Bình Dương.

1.2. Xử lý đúng đắn mối quan hệ giữa kinh tế và chính trị

Khác với hoạt động kinh tế trong nước, hoạt động kinh tế đối ngoại không chỉ phụ thuộc vào những yếu tố kinh tế, vào lợi ích của các bên tham gia, mà còn phụ thuộc vào những yếu tố chính trị, vào lợi ích của các quốc gia hữu quan, vào đặc điểm của từng loại hình kinh tế đối ngoại, mức độ gắn bó giữa kinh tế với chính trị đối với loại hình đó và được thể hiện trong chính sách của các nước hữu quan từng giai đoạn nhất định.

Việc xử lý mối quan hệ giữa kinh tế và chính trị là vấn đề có ý nghĩa quyết định của lĩnh vực kinh tế đối ngoại, là một vấn đề cốt lõi trong chính sách kinh tế đối ngoại với các khu vực và các nước.

Trong một thế giới thống nhất nhưng đa dạng gồm những quốc gia có những đặc điểm, mục tiêu khác nhau, những lợi ích mâu thuẫn nhau, phương hướng xử lý mối quan hệ kinh tế và chính trị trong kinh tế đối ngoại nước ta là: Mở rộng, đa phương hóa và đa dạng hóa quan hệ đối ngoại trên nguyên tắc giữ vững độc lập, chủ quyền, an ninh quốc gia, bình đẳng, các bên đều có lợi.

Phù hợp với phương hướng nói trên, công tác quốc phòng an ninh phải tạo thuận lợi cho việc mở rộng kinh tế đối ngoại và không được gây trở ngại cho hoạt động này. Ngược lại, kinh tế đối ngoại phải bảo đảm độc lập, chủ quyền, an ninh quốc gia phải góp phần nâng cao năng lực quốc phòng, nhất là trong khi các thế lực thù địch còn những âm mưu và hoạt động phá hoại nước ta.

Mặt khác, sự phát triển và mở rộng kinh tế đối ngoại đòi hỏi phải quan tâm đầy đủ đến lợi ích chính đáng, hợp lý của các bên đối

tác trên cơ sở đó xác định những điểm các bên có thể gặp nhau, có sự cân bằng lợi ích giữa các bên đối tac trên nguyên tắc bình đẳng, các bên cùng có lợi.

1.3. Quan điểm "mở cửa"

"Mở cửa" nền kinh tế ra thế giới bên ngoài là một chính sách có tính chất chiến lược, hoàn toàn phù hợp với xu thế phát triển của nền kinh tế thế giới.

"Mở cửa" là một tất yếu khách quan và là một yêu cầu cấp bách đối với sự nghiệp xây dựng và phát triển kinh tế, nhất là trong điều kiện nước ta còn là một nước nghèo và kém phát triển, nền kinh tế mang tính chất tự cấp tự túc, sức mua của dân còn thấp, nhưng có nhiều khả năng tiềm tàng chưa được khai thác, nhiều lợi thế chưa được phát huy.

"Mở cửa" là mở rộng giao lưu kinh tế - thương mại - khoa học công nghệ với nước ngoài, tham gia sâu rộng vào sự trao đổi và phân công lao động quốc tế. "Mở cửa" là một điều kiện bảo đảm thực hiện các mục tiêu kinh tế - xã hội của đất nước.

Mục tiêu của "mở cửa" là góp phần thực hiện đường lối xây dựng và phát triển kinh tế, đường lối đối ngoại trên cơ sở gắn thị trường trong nước với thị trường quốc tế, từng bước hòa nhập vào nền kinh tế thế giới.

Việc "mở cửa" phải đảm bảo sự ổn định chính trị, an ninh quốc gia, phải bảo vệ được tài nguyên và môi trường, phải có biện pháp hạn chế các tiêu cực phát sinh trong quá trình "mở cửa". Ngược lại, sự ổn định về chính trị, kinh tế, pháp luật, tổ chức là điều kiện để "mở cửa" với tinh thần trên, việc "mở cửa" phải có định hướng, có kế hoạch cụ thể, bước đi vững chắc và phải được quản lý chặt chẽ để phát huy tích cực và khắc phục tiêu cực.

Những quan niệm về "mở cửa" sau đây cần phê phán để tránh mắc sai lầm:

- "Mở toang cửa", "thả cửa".

- Coi việc "mở cửa" là việc làm nhất thời, một biện pháp tình huống ...

Đồng thời khắc phục những xu hướng không đúng như :

- Xu hướng giản đơn chỉ thấy mặt tích cực mà không thấy hoặc không đánh giá đầy đủ những mặt tiêu cực của "mở cửa".

- Xu hướng tiêu cực với việc "mở cửa" mà biểu hiện là sự do dự ngập ngừng trong "mở cửa".

1.4. Phát huy ý chí tự lực tự cường, kết hợp sức mạnh của dân tộc với sức mạnh của thời đại, ra sức khai thác những lợi thế của đất nước trong sự trao đổi và sự phân công lao động quốc tế

Việc phát huy ý chí tự lực tự cường không đồng nghĩa với việc coi nhẹ sức mạnh của thời đại. Ngược lại, việc khai thác sức mạnh của thời đại, đặc biệt những thành tựu của cách mạng khoa học công nghệ đang diễn ra trên thế giới, tranh thủ các nguồn lực bên ngoài, chủ yếu là vốn, công nghệ, kinh nghiệm quản lý, thị trường thế giới để khai thác có hiệu quả các nguồn lực trong nước là nhân tố đảm bảo sự thành công của công cuộc xây dựng đất nước với nhịp độ nhanh.

Tình hình quốc tế phức tạp đòi hỏi phải có chính sách mềm dẻo, khôn khéo, được điều chỉnh kịp thời, phù hợp với những biến động của tình hình và phải có cách làm thông minh, sáng tạo, nhằm mở rộng sự hợp tác toàn diện với nước ngoài, với các tổ chức quốc gia, chính phủ và phi chính phủ để khai thác có hiệu quả sự giúp đỡ quốc tế.

Giải quyết mối quan hệ giữa các yếu tố bên trong và bên ngoài, các yếu tố trong nước và quốc tế cùng với việc xử lý đúng đắn mối

quan hệ giữa chính trị và kinh tế là vấn đề cốt lõi trong chiến lược và chính sách kinh tế đối ngoại của nước ta.

1.5. Mở rộng diện bạn hàng, đối tượng hợp tác; đa phương hóa các mối quan hệ kinh tế đối ngoại, phù hợp với cơ chế thị trường, trên nguyên tắc bình đẳng các bên cùng có lợi

Ở bình diện quốc gia, sự phát triển và mở rộng kinh tế đối ngoại đòi hỏi phải mở rộng đối tượng hợp tác, đa phương hóa các mối quan hệ kinh tế đối ngoại, thiết lập các mối quan hệ kinh tế thương mại, khoa học - công nghệ với nước ngoài, không phân biệt chế độ kinh tế - xã hội.

Đối với tổ chức kinh doanh việc mở rộng kinh tế đối ngoại đòi hỏi phải mở rộng diện bạn hàng ở nước ngoài, có chính sách đối với bạn hàng, nhất là các bạn hàng có tín nhiệm cao và thực sự muốn làm ăn lâu dài với ta, trên nguyên tắc bình đẳng các bên đều có lợi.

1.6. Đa dạng hóa hoạt động kinh tế đối ngoại phù hợp với điều kiện của nền kinh tế trong nước và điều kiện quốc tế

Điều kiện trong nước và điều kiện quốc tế cho phép Việt Nam đa dạng hóa các hoạt động kinh tế đối ngoại theo các hướng chủ yếu sau :

- Đẩy mạnh xuất khẩu hàng hóa (xuất khẩu hữu hình)
- Phát triển du lịch quốc tế và mở rộng các dịch vụ thu ngoại tệ
- Thu hút mạnh mẽ đầu tư trực tiếp từ nước ngoài, từng bước đầu tư trực tiếp ra nước ngoài.
- Thu hút công nghệ và kinh nghiệm quản lý của thế giới thông qua hình thức đầu tư trực tiếp và chuyển giao công nghệ.
- Tranh thủ sự viện trợ quốc tế bằng nhiều hình thức và từ nhiều nguồn, kể cả viện trợ phát triển.

Đa dạng hóa hoạt động kinh tế đối ngoại cần tiến hành toàn

diện nhưng có trọng điểm theo phương châm vừa mở rộng diện, vừa tập trung sức vào một số hoạt động, có điều kiện phát triển nhanh và có hiệu quả cao. Căn cứ vào điều kiện trong nước và quốc tế, xuất khẩu hàng hóa, dịch vụ (cả du lịch quốc tế) và đầu tư trực tiếp là những hoạt động kinh tế đối ngoại quan trọng hàng đầu của nước ta trong những năm tới.

1.7. Nâng cao hiệu quả kinh tế đối ngoại đối với nền kinh tế quốc dân và đời sống xã hội

Hiệu quả là mục tiêu, đồng thời là thước đo kết quả của hoạt động kinh tế đối ngoại ở nước ta. Xuất khẩu hàng hóa và dịch vụ là điều kiện cơ bản để mở rộng quy mô và tăng nhanh nhịp độ nhập khẩu. Sự hợp tác sản xuất, việc đầu tư trực tiếp của nước ngoài là điều kiện không thể thiếu được để tăng nguồn hàng xuất khẩu. Cần nâng cao hiệu quả của từng hoạt động kinh tế đối ngoại, đồng thời phải nâng cao hiệu quả kinh tế đối ngoại với tính cách là bộ phận trong tổng thể nền kinh tế quốc dân.

1.8. Đổi mới cơ chế quản lý kinh tế đối ngoại phù hợp với nền kinh tế hàng hóa nhiều thành phần, theo cơ chế thị trường, có sự quản lý của Nhà nước, theo định hướng XHCN

Cơ chế quản lý kinh tế đối ngoại được đổi mới theo định hướng sau:

- Mở rộng quyền tiếp xúc với thế giới bên ngoài cho các cơ quan và tổ chức trong nước, mở rộng quyền hoạt động kinh doanh đối ngoại cho các tổ chức kinh tế thuộc các thành phần và cá nhân (nếu đủ điều kiện cần thiết).

- Xóa bỏ cơ chế quản lý tập trung quan liêu bao cấp trong lĩnh vực kinh tế đối ngoại chuyển sang cơ chế Nhà nước quản lý kinh tế đối ngoại bằng công cụ quản ly vĩ mô: kế hoạch, định hướng, đòn bẩy, chính sách kinh tế, luật pháp...

- Đảm bảo quyền tự chủ kinh doanh, tài chính của các tổ chức kinh tế đối ngoại đi đôi với việc tăng cường quản lý thống nhất của Nhà nước.

- Các cơ quan quản lý Nhà nước về kinh tế đối ngoại không can thiệp vào hoạt động của các tổ chức kinh doanh.

2. Chính sách thương mại quốc tế của Việt Nam trong giai đoạn hiện nay

Trên tinh thần những quan điểm có tính chất nguyên tắc nêu trên của Đảng và Nhà nước trong lĩnh vực quản lý kinh tế đối ngoại, chính sách thương mại quốc tế của Việt Nam có những đặc điểm cơ bản sau :

- Nhà nước quản lý thống nhất đối với hoạt động ngoại thương theo chính sách và pháp luật, đồng thời mở rộng quyền hạn cho các ngành, các địa phương và các cơ sở sản xuất, kinh doanh hàng xuất khẩu thuộc các thành phần kinh tế. Xóa bỏ tình trạng độc quyền trong sản xuất kinh doanh xuất, nhập khẩu.

- Mọi doanh nghiệp đều được phép kinh doanh xuất nhập khẩu trực tiếp khi có đủ các điều kiện theo quy định của Nhà nước.

- Thực hiện chính sách đa phương hóa thị trường. Những thị trường quan trọng của Việt Nam là ASEAN, Nhật Bản, EU, Nga, Trung Quốc và tương lai là cả Mỹ.

- Các công cụ trong chính sách ngoại thương được thực hiện theo hướng đẩy mạnh xuất khẩu, kiểm soát nhập khẩu. Kết hợp linh hoạt giữa chính sách bảo hộ sản xuất trong nước và chính sách tự do hóa thương mại.

- Công cụ được sử dụng trong chính sách thương mại bao gồm thuế quan, tỉ giá hối đoái, hạn ngạch, trợ cấp xuất khẩu và lệnh cấm nhập khẩu, xuất khẩu, trong đó thuế quan được xem là công cụ chủ yếu.

3. Chính sách thu hút đầu tư nước ngoài của Việt Nam trong giai đoạn hiện nay

Là một bộ phận quan trọng trong chính sách kinh tế đối ngoại, chính sách thu hút đầu tư nước ngoài của Việt Nam từng bước được hoàn thiện nhằm mục tiêu :

+ Tạo nguồn vốn quan trọng cho nguồn vốn đầu tư phát triển, đặc biệt là nguồn vốn ngoại tệ.

+ Đổi mới công nghệ, áp dụng công nghệ hiện đại, học hỏi kinh nghiệm, nâng cao trình độ quản lý.

+ Chuyển dịch cơ cấu kinh tế theo hướng công nghiệp hóa, hiện đại hóa, hướng về xuất khẩu.

+ Khai thác lợi thế so sánh của đất nước, tạo việc làm và thu nhập cho người lao động.

- Những công cụ và giải pháp được vận dụng trong chính sách thu hút đầu tư nước ngoài nhằm thực hiện mục tiêu trên, được thấm nhuần tinh thần đẩy nhanh tốc độ thu hút đầu tư nước ngoài trên cơ sở đảm bảo quyền lợi chính đáng, ổn định của các nhà đầu tư.

- Các công cụ và giải pháp được sử dụng trong chính sách thu hút đầu tư nước ngoài bao gồm cả các công cụ tài chính và phi tài chính. Công cụ tài chính được sử dụng rộng rãi, đặc biệt là công cụ thuế bao gồm cả thuế xuất, nhập khẩu, thuế VAT, thuế thu nhập doanh nghiệp, thuế chuyển lợi nhuận về nước và hoàn trả thuế thu nhập... Nhà nước cho phép các dự án đặc biệt khuyến khích đầu tư được hưởng mức thuế lợi tức ưu đãi trong suốt thời gian hoạt động. Ngoài các công cụ tài chính, các công cụ phi tài chính cũng được sử dụng nhằm hỗ trợ cho việc thực hiện các mục tiêu đặt ra của chính sách đầu tư nước ngoài. Những quy định về thời gian thực hiện dự án, về hình thức đầu tư, về ngành và lĩnh vực được phép đầu tư, về hình thức và tỉ lệ góp vốn cũng như sự chuyển vốn ra nước ngoài.

Chính sách liên quan đến lao động, đất đai, quy định về thủ tục thẩm định các dự án cũng như những quy định về quyền sở hữu trí tuệ, được Nhà nước vận dụng linh hoạt nhằm tạo ra môi trường đầu tư có sức hút mạnh hơn.

– Về hình thức đầu tư, Luật đầu tư nước ngoài tại Việt Nam là cho phép mọi loại hình doanh nghiệp được trực tiếp hợp tác đầu tư với nước ngoài. Chủ đầu tư nước ngoài có thể đầu tư vào Việt Nam dưới các hình thức như: liên doanh, doanh nghiệp 100% vốn nước ngoài, hợp đồng hợp tác kinh doanh, khu chế xuất, hợp đồng xây dựng kinh doanh chuyển giao (BOT), hợp đồng chuyển giao (BT). Trong các hình thức trên, Nhà nước chú trọng và khuyến khích hình thức liên doanh hơn cả. Ngoài nguồn vốn FDI, Nhà nước còn chú trọng đến việc khai thông nguồn vốn ODA.

+ Quy định về thời hạn đầu tư được hoàn thiện theo hướng kéo dài hơn.

+ Quy định về ngành và lĩnh vực được phép đầu tư, nhằm thực hiện sự chuyển đổi cơ cấu kinh tế theo hướng chiến lược.

+ Quy định về tỉ lệ góp vốn rộng rãi hơn.

+ Quy định về thời gian thẩm định dự án rút ngắn lại.

4. Tiếp tục hoàn thiện chính sách kinh tế đối ngoại của Việt Nam trong thời gian tới

Điều kiện mới của việc phát triển kinh tế - xã hội trong nước và quốc tế đòi hỏi Việt Nam phải không ngừng hoàn thiện chính sách kinh tế đối ngoại của mình nhằm đạt được các mục tiêu đặt ra trong lĩnh vực kinh tế đối ngoại nói riêng và nền kinh tế nói chung. Những định hướng cơ bản trong việc hoàn thiện chính sách kinh tế đối ngoại của Việt Nam trong thời gian tới bao gồm :

– Khai thác triệt để các nguồn lực trong nước và nước ngoài, tận dụng các nguồn lực bên ngoài để nhân lên các sức mạnh bên trong. Phát huy nội lực là cơ sở và điều kiện cần thiết cho việc tiếp

thu có hiệu quả các nguồn lực bên ngoài, xử lý mối quan hệ giữa kinh tế và chính trị, an ninh quốc phòng, đảm bảo lợi ích trước mắt và lợi ích lâu dài.

Kết hợp khéo léo hai loại hình chính sách tự do hóa thương mại và bảo hộ mậu dịch trong quan hệ thương mại quốc tế, nâng cao khả năng tham gia và hội nhập quốc tế của Việt Nam vào các tổ chức kinh tế thế giới và khu vực, đồng thời vẫn bảo hộ được thị trường trong nước phù hợp với thông lệ và luật pháp quốc tế.

- Kết hợp chặt chẽ và đảm bảo sự thống nhất giữa các công cụ quản lý và chính sách kinh tế vĩ mô, giữa chính sách kinh tế đối nội và chính sách kinh tế đối ngoại, khắc phục sự chồng chéo, mâu thuẫn giữa chính sách vĩ mô.

- Phát triển tổng hợp mọi loại hình kinh tế đối ngoại, đa phương hóa quan hệ thị trường và đối tượng hợp tác với sự tham gia của tất cả các thành phần kinh tế quốc doanh, tập thể, tư nhân và cá thể.

- Hoàn thiện chính sách kinh tế đối ngoại gắn liền với yêu cầu bảo vệ môi trường sinh thái, nâng cao hiệu quả kinh tế xã hội của các hoạt động kinh tế đối ngoại.

CÂU HỎI ÔN TẬP

1. Trình bầy những vấn đề lý thuyết của chính sách kinh tế đối ngoại.

2. Phân tích những quan điểm cơ bản trong chính sách kinh tế đối ngoại của Việt Nam.

3. Trình bày các đặc điểm trong chính sách thương mại quốc tế và thu hút đầu tư nước ngoài trong giai đoạn hiện của Việt Nam.

4. Phân tích các định hướng trong việc hoàn thiện chính sách kinh tế đối ngoại trong thời gian tới của Việt Nam.

Chương IX

CHÍNH SÁCH KHOA HỌC - CÔNG NGHỆ

Trong thời đại ngày nay, những bước tiến kỳ diệu và những thành tựu to lớn của khoa học và công nghệ tác động sâu sắc đến sự phát triển của xã hội loài người. Khoa học và công nghệ đã trở thành lực lượng sản xuất trực tiếp, là nguồn lực quan trọng để phát triển kinh tế - xã hội, là cứu cánh của mọi quốc gia. Để có thái độ đối xử đúng với khoa học và công nghệ phải có nhận thức đúng và chính xác về nó.

Đối với nước ta, khoa học và công nghệ cùng với giáo dục và đào tạo là quốc sách hàng đầu để phát triển kinh tế - xã hội, nâng cao trình độ quản lý của Nhà nước và tiềm lực lãnh đạo của Đảng.

I. KHÁI NIỆM VỀ KHOA HỌC VÀ CÔNG NGHỆ

1. Khái niệm khoa học

Khoa học theo cách hiểu thông thường là một hình thái ý thức xã hội, bao gồm tập hợp các hiểu biết của con người về các quy luật tự nhiên, xã hội, tư duy và nó sẽ trở thành lực lượng sản xuất trực tiếp khi nó được đem vào áp dụng trong sản xuất và cuộc sống của con người.

Trong Từ điển Oxford, thuật ngữ khoa học dùng để chỉ những hoạt động nghiên cứu cơ cấu, bản chất cũng như hành vi của thế giới vật chất và tự nhiên cũng như xã hội. Chính vì vậy có thể chia khoa học thành khoa học tự nhiên, khoa học xã hội và một cách chi tiết hơn, các ngành khoa học khác.

2. Khái niệm công nghệ

Trong nhiều tài liệu trước đây, chúng ta sử dụng thuật ngữ kỹ thuật để chỉ những gì mang tính chất tri thức, kiến thức được áp dụng vào trong sản xuất. Sau này, thuật ngữ kỹ thuật (technic) đã được thay dần bằng thuật ngữ công nghệ (technology). Trong một nghĩa hẹp nào đó của thuật ngữ này, người ta dùng nó để mô tả phương pháp, cách thức và quá trình áp dụng để tiến hành các hoạt động sản xuất nhằm đáp ứng nhu cầu của con người. Cách tư duy này có thể xem công nghệ và kỹ thuật gần với nhau. Và đây cũng có thể hiểu thuật ngữ công nghệ mang tính chất chuyên ngành cụ thể của nó, ví dụ công nghệ sản xuất giấy, công nghệ lắp ráp ô tô, công nghệ sản xuất nấm rơm v.v.

Các học giả nước ngoài đã đưa ra khá nhiều khái niệm công nghệ theo các cách tiếp cận khác nhau. D.L.Spencer cho rằng công nghệ là sách giáo khoa trình bày cách thức kết hợp các yếu tố đầu vào để tạo ra một đầu ra tốt nhất cho nền kinh tế. Có những học giả lại cho rằng công nghệ gắn liền với các vấn đề và nhiệm vụ, như P.E.Hawthorn coi công nghệ là sự vận dụng khoa học để giải quyết các vấn đề đã được xác định cụ thể, hay K.Galraith coi công nghệ là sự áp dụng một cách hệ thống khoa học và kiến thức liên quan vào các nhiệm vụ thực tế.

Nhưng cũng có khá nhiều cách tiếp cận khác với thuật ngữ này. Theo nhóm nghiên cứu thuộc chương trình khoa học công nghệ cấp Nhà nước, thuật ngữ này được tiếp cận theo ba cách khác nhau[1] :

- Công nghệ là một bộ môn khoa học ứng dụng nhằm vận dụng các quy luật tự nhiên và các nguyên lý khoa học để đáp ứng

---

[1] Xem Chiến lược công nghiệp hoá, hiện đại hoá đất nước và cách mạng công nghệ, NXB Chính trị Quốc gia, Hà Nội 1996, tr 30.

nhu cầu vật chất và tinh thần của con người.

- Công nghệ như là các phương tiện kỹ thuật, là sự thể hiện vật chất hoá của tri thức ứng dụng.
- Công nghệ như là một tập hợp các cách thức, phương pháp dựa trên cơ sở khoa học và sử dụng vào sản xuất trong các ngành khác nhau để tạo ra các sản phẩm vật chất.

Như vậy, nếu theo cách tiếp cận này, công nghệ bao gồm cả tri thức (khoa học) cũng như toàn bộ cách thức khác nhau để sử dụng tri thức đó nhằm tạo ra những sản phẩm vật chất mới. Sự kết hợp của các hệ thống tri thức đó là một đòi hỏi tất yếu để tạo ra công nghệ và nếu không có cách thức xử lý hợp lý, khoa học, khó có được cái mà chúng ta gọi là công nghệ.

Một cách tư duy khác về thuật ngữ này được các giới sản xuất, kinh doanh quan tâm là: công nghệ gồm tất cả những gì, bao gồm cả tài năng, trí tuệ cũng như các thiết bị, phương pháp được sử dụng trong sản xuất kinh doanh, cung cấp dịch vụ và có thể mua bán, trao đổi trên thị trường. Với cách tư duy này, công nghệ cũng là một trong những phạm trù mà luật pháp cần can thiệp, quan tâm. Và công nghệ trong trường hợp này được coi như là một trong các phương tiện cần thiết tác động vào quá trình sản xuất để tạo ra hàng hoá và dịch vụ cho xã hội.

Khi nghiên cứu công nghệ, một số nhà nghiên cứu coi công nghệ bao gồm hai yếu tố:

Phần cứng bao gồm toàn bộ máy móc, trang thiết bị. Trong một số trường hợp gọi đó là trang thiết bị kỹ thuật. Phần cứng này được mua bán, trao đổi trên thị trường như những loại hàng hoá bình thường khác.

Phần mềm bao gồm những tri thức, kỹ năng, bí quyết (know

how) cũng như các công thức hướng dẫn sử dụng, phối kết hợp các trang thiết bị lại với nhau. Phần mềm cũng là một trong những yếu tố được mua bán, trao đổi trên thị trường. Tuy nhiên do bản chất "mềm" của các yếu tố này, việc mua bán công nghệ rất phức tạp và chứa đựng nhiều yếu tố không rõ ràng.

S.K.Bhalla và J.R.Bright cho rằng cần bổ sung yếu tố thứ ba liên quan đến các hệ thống định nghĩa tính tiêu chuẩn hoá, ví dụ như hệ thống xác định và mô tả những tiêu chuẩn cho dầu bôi trơn động cơ ô tô, cho vật liệu cách điện dùng cho ô tô, hay tiêu chuẩn chỉ cho máy khâu.

Việc xác định các thành phần cấu tạo nên công nghệ được xem như là một trong những nội dung quan trọng để hoạch định và phân tích các chính sách công nghệ một cách hợp lý và từ đó có thể xác định cụ thể nội dung cần tập trung nghiên cứu, giải quyết để tạo đà cho sự phát triển công nghệ quốc gia.

Khi phân tích các thành phần cấu thành công nghệ, có thể chia ra thành 4 nhóm cơ bản sau :

+ Nhóm các yếu tố về kỹ thuật (Technoware) : bao gồm các trang thiết bị cầm tay hoặc cơ giới hoá; trang thiết bị đa dạng hoặc chuyên dụng; trang thiết bị tự động, trang thiết bị được máy tính hóa và trang thiết bị liên kết.

+ Nhóm các yếu tố thuộc về con người (Humanware): bao gồm những năng lực vận hành và khởi động; năng lực sửa chữa và tái sản xuất, năng lực thích nghi và hoàn thiện, và năng lực phát minh sáng tạo.

+ Nhóm các yếu tố về thông tin (Infoware) : bao gồm các thông tin dữ liệu và bí quyết liên quan đến việc sử dụng thành thạo và khai thác trang thiết bị; các chi tiết kỹ thuật chuyên môn, các chi tiết cấu tạo, và cách đánh giá.

+ Nhóm các yếu tố thuộc về tổ chức (Orgaware) : bao gồm những cách thức tổ chức nhằm vận hành, liên kết các yếu tố khác của công nghệ; và cách thức tổ chức để phòng hộ, để duy trì tính ổn định và khai thác tiềm năng.

Điều cần lưu ý là bốn thành phần trên của công nghệ liên quan chặt chẽ với nhau và cùng cần thiết cho việc sản xuất hàng hoá và dịch vụ. Quá trình sản xuất sẽ không thể diễn ra nếu thiếu vắng bất kỳ thành phần nào của công nghệ. Tuy nhiên, tuỳ thuộc vào đặc tính của loại hoạt động sản xuất, tầm quan trọng của mỗi thành phần có thể khác nhau.

3. Mối quan hệ giữa khoa học và công nghệ

Khoa học được nói đến là việc tìm kiếm các quy luật điều chỉnh hiện tượng tự nhiên, không phụ thuộc vào bất cứ sự quan tâm nào đến khả năng áp dụng trên giác độ kinh tế. Theo nghĩa này, khoa học đơn thuần là sự tìm kiếm chân lý. Trong khi đó, công nghệ lại có mục đích áp dụng trực tiếp các nguyên tắc và quy luật khoa học vào cuộc sống của con người hay vào một quá trình sản xuất. Vì vậy, có thể coi công nghệ gắn với việc "biết thế nào (know how)", trong khi khoa học tập trung vào việc "biết tại sao (know why)". Khoa học cho ta kiến thức, còn công nghệ giúp tạo ra của cải vật chất. Phát triển khoa học tạo ra những thông tin mang tính tiềm năng được sử dụng để sáng tạo công nghệ. Giữa chúng có mối quan hệ mật thiết, như ông Abdus Salam, nhà vật lý nổi tiếng thế giới đã nói: "Khoa học của hôm nay là công nghệ của ngày mai". Người ta ngày càng thấy rõ ràng rằng tri thức dựa trên cơ sở khoa học đang thúc đẩy sự tiến bộ công nghệ và chất xám chính là nguồn tạo ra công nghệ.

Ngày nay, khoa học gắn liền với công nghệ tức là gắn trực tiếp việc sử dụng các phát minh khoa học để đưa vào cuộc sống. Trước

đây, các nguyên tắc làm việc của động cơ đốt trong được chuyển thành công nghệ chế tạo động cơ máy ô tô, tàu thuỷ có thể mất tới hàng trăm năm, thì ngày nay, những thành tựu về hoá chất, kim loại được sử dụng ngay để chế tạo các kim loại dùng cho tàu vũ trụ.

Mặc dù mối liên hệ giữa khoa học và công nghệ ngày càng trở nên mạnh mẽ hơn, chúng ta cũng cần chỉ ra ở đây những sự khác biệt cơ bản giữa chúng. Thứ nhất, trong khi kiến thức khoa học nói chung được truyền bá rộng rãi trên thế giới, công nghệ lại là thứ hàng hoá mua bán được, gắn liền với yếu tố sở hữu và giá cả. Thứ hai, hoạt động khoa học được đánh giá trên giá trị nội tại của chúng, trong khi công nghệ được đo bằng phần đóng góp của nó cho những mục tiêu kinh tế và xã hội. Thứ ba, quỹ thời gian cho các hoạt động khoa học thường là trung đến dài hạn và có độ điều chỉnh trong phạm vi nhất định do những điều không chắc chắn thường gắn với các hoạt động đó. Trái lại, quỹ thời gian cho hoạt động công nghệ thường bị giới hạn hơn và công việc được lên chương trình với nội dung định trước nhằm đạt được những kết quả cụ thể.

4. Vai trò của công nghệ trong phát triển kinh tế - xã hội

Một trong những đặc điểm quan trọng của thời đại ngày nay là sự phát triển năng động của cuộc cách mạng khoa học công nghệ hiện đại và ảnh hưởng to lớn của nó đến mọi mặt của đời sống xã hội loài người, đặc biệt là đối với lĩnh vực kinh tế. Trong vài thập kỷ gần đây, công nghệ nổi lên như một vấn đề nóng hổi của thời đại. Vai trò có tính quyết định của công nghệ đối với công cuộc phát triển kinh tế xã hội đã được cộng đồng quốc tế thừa nhận, đặc biệt là đối với các nước đang phát triển. Kinh tế học đã chính thức xem công nghệ là một trong những động lực độc lập cho phát triển kinh tế, là một yếu tố sản xuất giống như vốn và lao động. Tuy vậy, cho đến nay mọi cố

gắng tìm kiếm vẫn còn chưa xác định được cụ thể yếu tố công nghệ như là một biến số của hàm số tăng trưởng kinh tế mà mới chỉ dừng lại ở dạng hệ số có hàm chứa tiến bộ công nghệ, thường được gọi là năng suất tổng nhân tố (total factor productivity). Cụ thể là hàm số này có dạng hàm số mũ Cobb-Douglas như sau:

$$Y = AK^{\alpha} L^{1-\alpha}$$

trong đó:

Y - Tổng sản phẩm quốc nội;

K - Vốn;

L - Lao động;

A - Năng suất tổng nhân tố, bao gồm tiến bộ công nghệ.

Bằng công cụ toán học và dựa trên số liệu thống kê ở nhiều nước trong khoảng thời gian 1950 - 1985, hai nhà nghiên cứu M.J.Boskin và L.J.Lan cũng đã xác nhận sự đóng góp chủ yếu và to lớn của tiến bộ công nghệ vào tăng trưởng kinh tế của các nước tư bản phát triển. Cụ thể như sau:

Bảng 9.1. **Sự đóng góp vào tăng trưởng kinh tế theo các yếu tố ở một số nước tư bản phát triển trong giai đoạn 1950 - 1985**

Đơn vị : %

Nước	Tư bản	Lao động	Tiến bộ công nghệ
Pháp	28	-4	76
Đức	32	-10	78
Nhật Bản	40	5	55
Anh	32	-5	73
Mỹ	24	27	49

Và cũng chính xuất phát từ vai trò và sự đóng góp to lớn ngày

Vì kinh tế luôn luôn phát triển, nên vai trò của công nghệ cũng luôn luôn thay đổi. Ở giai đoạn đầu của quá trình phát triển, mức tăng trưởng dường như phụ thuộc cứng nhắc vào khả năng tiếp thu và sử dụng một cách hiệu quả công nghệ. Tiếp thu công nghệ nước ngoài tạo ra một bước rất quan trọng để cải thiện khả năng cạnh tranh trên thị trường trong nước cũng như quốc tế. Những tiếp thu công nghệ như vậy cần được nhìn nhận là sự bổ sung hơn là sự cạnh tranh với những nỗ lực quốc gia trong việc phát triển công nghệ. Có nhiều phương thức để tiếp thu công nghệ nước ngoài: đầu tư trực tiếp của nước ngoài, nhập khẩu hàng hoá tư liệu sản xuất, hợp đồng Li-xăng và các phương tiện không chính thức như "kỹ thuật đảo ngược (reverse engineering)" và khảo sát ở nước ngoài.

Một khi công nghệ đã được thu nhận, nhiệm vụ tiếp theo là đảm bảo quá trình triển khai rộng rãi chúng. Quá trình này phụ thuộc vào một loạt yếu tố, bao gồm: mức lợi nhuận mong muốn và mạo hiểm, các yêu cầu về nghiên cứu ứng dụng và khả năng nghiên cứu của các hãng, chi phí phát triển, nghiên cứu thị trường và khả năng sản xuất của các doanh nghiệp, khả năng có được các nguồn kỹ thuật, tài chính và các nguồn khác.

Hoàn thiện và phát triển công nghệ đã tăng cường khả năng công nghệ của các nước đang phát triển. Các biện pháp hỗ trợ như khuyến khích tài chính là cần thiết để thúc đẩy các doanh nghiệp hoạt động nghiên cứu và phát triển, nâng cao trình độ công nghệ thông qua kiểm tra chất lượng, thử nghiệm và huấn luyện công nghệ. Yếu tố quyết định khả năng công nghệ và khả năng cạnh tranh trong nước cũng như quốc tế là số lượng nhân lực công nghệ. Trong phương diện này, đầu tư đào tạo nhân lực công nghệ là quan trọng, đặc biệt là đầu tư phát triển hệ thống giáo dục khoa học kết hợp với chương trình huấn luyện thực tế một cách hiệu quả và linh hoạt.

Trong giai đoạn phát triển tương đối cao, khi một quốc gia đã đuổi kịp các nước có nền công nghệ tiên tiến hơn (ít nhất là trong một số lĩnh vực lựa chọn) thì khả năng phát triển công nghệ mới (tức là đổi mới công nghệ) trở thành nhân tố cơ bản để đạt được thành công trong cạnh tranh. Tới một thời điểm nào đó, tỷ lệ tăng trưởng kinh tế sẽ phụ thuộc mạnh mẽ vào các tiến bộ khoa học và công nghệ thể hiện qua số các nhà khoa học và kỹ sư, đặc biệt là số cá nhân nhà khoa học và kỹ sư trong khu vực sản xuất, cũng như mức chi phí cho nghiên cứu và phát triển có thể đáp ứng được.

Ngày nay, các công nghệ mới và ngành mới có hàm lượng khoa học và công nghệ cao phát triển theo các hướng sau đây:

1/ Tạo ra các loại quy trình sản xuất công nghệ mới được tự động hoá, các hệ thống quản lý tự động hoá trên cơ sở kết hợp những thành tựu của ngành điện tử, vi điện tử, chế tạo máy tính điện tử, những phân ngành mới của ngành chế tạo máy, gắn liền với kỹ thuật chế tạo người máy và hệ thống sản xuất tự động hoá linh hoạt, kỹ thuật lazer và các phương tiện liên lạc, viễn thông, tin học và vi tin học.

2/ Tạo ra vật liệu mới, các vật liệu chuyên dụng, các vật liệu composit mới, composit hỗn hợp, vật liệu gốm, vật liệu siêu sạch, vật liệu siêu dẫn nhiệt độ cao.

3/ Mở rộng và hoàn thiện cơ sở năng lượng của nền sản xuất trên cơ sở phát triển năng lượng nguyên tử, nhiệt hạch, năng lượng sinh học, năng lượng địa nhiệt và năng lượng mặt trời.

4/ Trên cơ sở của các thành tựu kỹ thuật gen, tạo ra các ngành sản xuất, sử dụng kỹ thuật và công nghệ sinh học.

Các công nghệ mới về bản chất mang tính cải tạo nghĩa là chúng thay đổi cơ bản điều kiện sản xuất hàng hoá. Chúng không chỉ

tạo ra một làn sóng các sản phẩm mới, mà còn có tác dụng ảnh hưởng sâu sắc đến các quá trình sản xuất. Các công nghệ mới mang tính bao trùm, nghĩa là phạm vi ứng dụng của chúng xâm nhập vào mọi lĩnh vực dù nhỏ nhất của vật chất. Ngày nay công nghệ mới làm thay đổi nhiều đến các chỉ số cơ bản của công nghiệp, ảnh hưởng sâu sắc đến chiến lược chung, thay đổi cơ cấu, mô hình thương mại và đầu tư trong sự phát triển công nghiệp của đất nước.

Công nghệ mới là kết quả của quá trình công nghiệp hoá và đồng thời là một trong những động lực chính của quá trình công nghiệp hoá. Việc phát triển công nghệ mới là yếu tố quan trọng làm thay đổi trực tiếp hay gián tiếp phạm vi phương thức sản xuất công nghiệp, góp phần phân công lại lao động trong sự phát triển công nghiệp. Công nghệ mới thực hiện những đột phá quan trọng có tác động mạnh mẽ đến quá trình công nghiệp hoá, có thể nói phát triển công nghiệp trong tương lai dựa trên cơ sở của công nghệ mới.

Trong vòng 20 năm qua, một số nước Châu Á đã thành công trong việc đuổi kịp các nước phát triển ở những lĩnh vực nhất định và chiếm lĩnh thị phần ngày càng tăng rõ rệt cho các sản phẩm có hàm lượng khoa học và công nghệ cao. Giai đoạn 1970- 1987, tham gia thị trường xuất khẩu sản phẩm chế tạo có hàm lượng khoa học - công nghệ cao của các nước đang phát triển sang các nước phát triển tăng liên tục (trừ dược phẩm và thuốc chữa bệnh). Khối lượng mặt hàng này tham gia thị trường tăng từ 2,6% trong năm 1970 lên 13,1% trong năm 1987. Bên cạnh 4 quốc gia mới công nghiệp hoá (Newly Industrial Countries - NICs), các quốc gia mới nổi ở Châu Á trong những năm 1980 cũng đã thành công trong việc nâng cao đáng kể tỷ lệ hàng công nghệ chế biến (bao gồm cả trang thiết bị) trên tổng sản lượng xuất khẩu. Tỷ lệ này của Hàn Quốc đã là 90% trong năm 1980 và 93% trong năm 1993, của Malaysia tương ứng là 19% và 65%, của

Thái Lan là 28% và 73%, của Indonesia là 2% và 53%, của Philippines là 37% và 56%. Phân tích sâu hơn về sản phẩm công nghệ xuất khẩu chia theo 5 loại đẳng cấp công nghệ bao gồm (1) dựa vào tài nguyên, (2) dựa vào lao động, (3) dựa vào kinh tế quy mô, (4) dựa vào cả 3 yếu tố trên, và (5) dựa vào khoa học, còn cho thấy xu hướng tăng của sản phẩm công nghệ xuất khẩu dựa vào khoa học. Sản phẩm công nghệ xuất khẩu dựa vào khoa học của Hàn Quốc là 2,7% trong năm 1980 và 5,6% trong năm 1994, của Malaysia tương ứng là 3,8% và 42,3%, của Thái Lan là 0% và 20,3%, của Indonesia là 0% và 0,9%, của Trung Quốc là 0% và 1,1%, của Singapore là 5,4% và 31,4%.

Sự tham gia thị trường của các nước đang phát triển đối với các sản phẩm có hàm lượng khoa học và công nghệ cao và trung bình tăng gần 15% trong giai đoạn 1980-1987, mức tăng sản phẩm có hàm lượng khoa học và công nghệ thấp giảm xuống chỉ còn 6,3%. Các nước Châu Á- Thái Bình Dương kém năng động hơn với khả năng công nghệ thiên về sản phẩm có hàm lượng khoa học và công nghệ thấp được lợi ít hơn so với các nước đang phát triển có nền công nghệ tiên tiến hơn.

Trong những năm gần đây, các tiến bộ công nghệ quan trọng nhất đã đạt được trong lĩnh vực vi điện tử, công nghệ thông tin, công nghệ sinh học, công nghệ vật liệu mới, công nghệ vũ trụ và công nghệ hạt nhân. Điều rõ ràng là không phải tất cả các nước trong vùng đều đã bị tác động như nhau bởi những công nghệ này. Thực tế là công nghệ đã được tiếp nhận, phát triển và triển khai rộng và nhanh hơn trong những nước năng động hơn của khu vực Châu Á thông qua các luồng thương mại và đầu tư nhằm đẩy mạnh quá trình tiếp thu, phát triển và triển khai rộng công nghệ.

Các công nghệ thông tin bao gồm cả tự động hoá, viễn thông, máy tính hoá các hệ thống quản lý và tự động hoá thiết bị cũng như

sản xuất. Quá trình triển khai rộng rãi vi điện tử và công nghệ thông tin đang được đẩy mạnh trong khu vực Châu Á- Thái bình Dương. Những năm vừa qua các hoạt động trong ngành vi điện tử như lắp ráp, thử cấu kiện và thử hoàn thiện đã được Hồng Kông, Hàn Quốc, Singapore và Thái Lan hết sức chú ý. Ở những nước này, thị trường bán dẫn mở rộng rất nhanh, trước hết là do mở rộng sản xuất máy tính và thiết bị ngoại vi cho thị trường quốc tế được hỗ trợ bởi những khuyến khích tài chính rộng rãi ở trong nước. ấn Độ đã đạt được thành công nổi bật trong lĩnh vực phat triển phần mềm. Sản lượng phần mềm tài khoá 1996-1997 đạt 2,2 tỷ USD so với tài khoá 1985-1986 cỡ 10 triệu USD, đạt mức tăng trưởng hàng năm trung bình 50-60%. Riêng năm 1999, Ấ n Độ thu về 4 tỷ USD từ xuất khẩu phần mềm. Dự kiến, năm 2000 ngành công nghiệp này sẽ mang về cho ấn Độ khoảng 5 tỷ USD từ xuất khẩu phần mềm.

Một lĩnh vực gia tăng khác nữa trong vòng 30 năm qua là công nghệ vật liệu mới, bao gồm hợp kim, kim loại phủ chất dẻo, nhựa nhiệt dẻo, thuỷ tinh tấm mỏng, gốm cường hoá bằng sợi. Các vật liệu này đều có ứng dụng trong hầu hết các hoạt động công nghiệp. ở châu á, Nhật Bản là nước dẫn đầu về công nghệ nổi bật này với phạm vi thị trường gần 24 tỷ USD vào cuối thế kỷ 20. Một loạt các nước Châu Á đã bắt tay vào nghiên cứu phát triển trong lĩnh vực hợp kim, Polyme và Composit, cũng như vật liệu xây dựng rẻ tiền. Kim loại hiếm và kim loại đất hiếm, vật liệu bán dẫn tổ hợp, chất dẻo và gốm là những vật liệu mà ở đó một số nước Châu Á và Thái Bình Dương có những hứa hẹn tốt đẹp.

Trong lĩnh vực công nghệ sinh học, những kết quả mới đã có một loạt ứng dụng trong sản xuất nông nghiệp và thực phẩm, năng lượng tái sinh và y học điều trị. Các tiến bộ đạt được trong công nghệ sinh học dường như là nguồn lợi lớn cho các nước đang phát triển, vì

chúng có yêu cầu thấp về hạ tầng cơ sở. Các nước như Thái Lan, Malaysia đã sử dụng công nghệ sinh học để sản xuất những loại cây dầu cọ và dầu dừa mới. ở Philippines, chương trình công nghệ sinh học đã được đề ra như là một bộ phận của chiến lược công nghiệp hoá tổng thể. Các nước khác như ấn Độ và Indonesia, Pakistăng và Thái Lan đã đưa các chương trình nhằm áp dụng công nghệ sinh học trong công nghiệp và nông nghiệp. Về mặt này Thái Lan đã đạt được những tiến bộ trong công nghệ lên men, đặc biệt trong hoá chất công nghệ.

II. NHỮNG VẤN ĐỀ CƠ BẢN VỀ HOẠT ĐỘNG KHOA HỌC - CÔNG NGHỆ

1. Đặc điểm của hoạt động khoa học - công nghệ

Có thể nói hoạt động nghiên cứu khoa học và từ đó chuyển sang khoa học - công nghệ là một trong những hoạt động có những nét đặc thù riêng của nó và cũng là lĩnh vực có thể tạo ra những thành công rất to lớn. Hoạt động nghiên cứu khoa học công nghệ có những nét đặc biệt sau đây cần quan tâm :

1. Các hoạt động nghiên cứu khoa học thường đòi hỏi chi phí rất cao. Trong thời gian rất dài của lịch sử, không phải ai cũng có khả năng tiếp cận để nghiên cứu khoa học. Những nhà bác học của các thế kỷ trước là con em của những gia đình giàu có hoặc phải được các tổ chức hay gia đình giàu có đỡ đầu mới nghiên cứu được. Ngày nay, tuy có nhiều cơ hội để tiếp xúc với các hoạt động nghiên cứu khoa học, song chi phí cũng vượt rất xa khả năng thu nhập của những người có thu nhập trung bình. Nhiều nhà khoa học có tên tuổi của các nước đang phát triển có thể thành công và phát triển được tài năng của mình khi họ có điều kiện sang các nước phát triển và được các nước đó tạo cho những điều kiện cần thiết để nghiên cứu.

2. Khả năng tự hạch toán nói chung của các hoạt động nghiên

cứu khoa học cũng như các hoạt động nghiên cứu triển khai rất khó khăn. Có những trường hợp thành công ngay và được đưa vào sản xuất, song cũng không ít trường hợp phải trải qua một thời gian dài mới có thể tạo ra thu nhập.

3. Các hoạt động nghiên cứu khoa học cũng như nghiên cứu triển khai chứa đựng bên trong nó rủi ro khá lớn. Mức độ rủi ro phụ thuộc vào từng lĩnh vực khoa học công nghệ nghiên cứu. Những lĩnh vực nào càng mới càng có nhiều rủi ro.

4. Hoạt động nghiên cứu khoa học công nghệ có tác động rất lớn đối với cộng đồng. Các thành tựu nghiên cứu, phát minh được lan truyền, phổ biến nhanh và có tác động đến nhiều mặt sinh hoạt của xã hội. Nếu trước đây, hoạt động nghiên cứu, triển khai hạn chế thì ngày nay trở thành khá phổ biến ở các nước đang phát triển.

5. Hoạt động nghiên cứu khoa học công nghệ chịu sự cạnh tranh khá cao khi mà những vấn đề liên quan trực tiếp đến sản xuất cùng được nhiều người quan tâm. Trong những trường hợp như vậy, tính hợp tác có thể tạo ra tiền đề để đẩy nhanh sự phát triển khoa học công nghệ, song cũng có thể tạo ra những mức cạnh tranh nhất định.

6. Hoạt động nghiên cứu khoa học công nghệ, đặc biệt là những thành tựu khoa học là sản phẩm chung của nhân loại. Ai cũng có quyền tiếp cận đến tri thức đó. Chính vì vậy, khi nghiên cứu khoa học công nghệ và triển khai có thể công trình nghiên cứu dễ dàng bị đánh cắp và do đó hiệu quả kinh tế của những người đi trước rất rủi ro.

7. Hoạt động nghiên cứu khoa học công nghệ đòi hỏi sự đổi mới mang tính chất thường xuyên nhằm đáp ứng được sự thay đổi của đời

sống kinh tế xã hội. Hiện nay vòng đời của một loại hình công nghệ nào đó không phải tồn tại hàng thế kỷ như ở thời kỳ cách mạng công nghiệp lần thứ nhất. Nhiều công nghệ sản xuất có thể nhanh chóng lạc hậu để thay vào đó bằng một loại công nghệ khác. Điển hình nhất là công nghệ điện tử - tin học.

2. Các giai đoạn phát triển hệ thống khoa học - công nghệ ở Việt Nam

Các giai đoạn phát triển hệ thống khoa học - công nghệ về cơ bản cũng mang những đặc trưng tương tự các giai đoạn phát triển hệ thống kinh tế và xã hội. Tuy nhiên, nội dung và các mốc phân chia các giai đoạn trong hệ thống khoa học - công nghệ có lẽ có khác biệt đôi chút so với các mốc phân chia các giai đoạn phát triển hệ thống kinh tế và xã hội. Sự khác biệt này xuất hiện là do những đặc điểm của mối quan hệ giữa khoa học - công nghệ với hệ thống kinh tế và xã hội : khoa học - công nghệ là phương tiện thúc đẩy sự phát triển kinh tế và xã hội, nó lấy hoạt động kinh tế và xã hội làm thị trường của mình, nhưng trong bản thân nó có những quy luật nội tại. Sự phân chia các giai đoạn cải cách trong một số nghiên cứu [2] có thể tóm tắt lại như sau:

Giai đoạn I : Một hệ thống khoa học - công nghệ chỉ huy tập trung hoá. Đây là giai đoạn mà Nhà nước độc quyền tổ chức hoạt động khoa học - công nghệ, lập các viện khoa học, đào tạo nhân lực khoa học - công nghệ (cho Nhà nước). Nhà nước giao kế hoạch nghiên cứu cho các viện và kế hoạch áp dụng kết quả nghiên cứu vào sản xuất trong các xí nghiệp của Nhà nước. Trong giai đoạn này hoạt động khoa học - công nghệ hầu như tách biệt hoàn toàn với nền sản

---

[2] Irene Norlund, Carolyn L.Gates, Vu Cao Dam (Edited), Vietnam in changing World, Curzon Press, 1995.

xuất trong nước. Nhiều chương trình hợp tác quốc tế về khoa học - công nghệ được thiết lập trong quan hệ với các nước trong khối xã hội chủ nghĩa với mục đích chủ yếu là tìm kiếm sự giúp đỡ của các nước này để phát triển các nguồn nhân lực trong nước. Các chương trình hợp tác quốc tế về khoa học - công nghệ trong giai đoạn này cũng hầu như tách biệt hoàn toàn với các chương trình hợp tác quốc tế về kinh tế.

Giai đoạn II : Phi tập trung hoá. Giai đoạn này trong hệ thống khoa học - công nghệ xuất hiện muộn hơn hệ thống kinh tế. Nếu như trong hệ thống kinh tế những biện pháp phi tập trung hoá được bắt đầu từ năm 1979, thì trong hoạt động khoa học - công nghệ phải đến 1981 mới được bắt đầu, với một quyết định của Chính phủ cho phép các cơ quan khoa học (chỉ mới có các cơ quan của Chính phủ) được ký kết các hợp đồng nghiên cứu, ứng dụng và dịch vụ khoa học - công nghệ[21]. Trong giai đoạn này, Việt Nam bắt đầu gia nhập khối hội đồng tương trợ kinh tế xã hội chủ nghĩa (CMEA). Các chương trình hợp tác quốc tế về khoa học - công nghệ được thiết lập dưới hai hình thức, gồm hợp tác thông qua CMEA, nhưng quan điểm hợp tác quốc tế về khoa học - công nghệ và các chương trình hợp tác quốc tế về khoa học - công nghệ này về cơ bản không thay đổi so với giai đoạn trước, nghĩa là vẫn theo phương châm tìm kiếm sự giúp đỡ phát triển các nguồn lực khoa học - công nghệ.

Giai đoạn III : Thị trường hoá. Khái niệm thị trường hoá trong hoạt động khoa học - công nghệ được xem xét từ khi Nhà nước chấp nhận chuyển giao các sản phẩm của nghiên cứu thông qua các hợp đồng kinh tế. Nếu như vậy, thì trong khoa học quá trình thị trường

---

[21] Quyết định 175 CP về ký kết và thực hiện hợp đồng kinh tế trong hoạt động khoa học và công nghệ, 1981.

hoá xuất hiện sớm hơn, có thể tính từ năm 1983 khi Chính phủ có văn bản công nhận sự trả giá cho việc mua bán các dịch vụ nghiên cứu khoa học và chuyển giao công nghệ. Trong giai đoạn này của hoạt động khoa học - công nghệ, quá trình tư nhân hoá cũng xuất hiện, nhưng muộn hơn trong kinh tế. Có thể tính thời điểm bắt đầu từ năm 1992, khi Chính phủ có văn bản công nhận quyền hoạt động khoa học của các cá nhân và tổ chức tư nhân.

3. Đặc điểm chiến lược khoa học - công nghệ ở Việt Nam

Thế giới chứng kiến nhiều loại hình chiến lược khoa học - công nghệ, tuỳ thuộc sự phát triển của bản thân hoạt động khoa học - công nghệ, sự phát triển của kinh tế thị trường và mối quan hệ giữa khoa học - công nghệ với thị trường :

- Chiến lược khoa học - công nghệ đẩy (S&T Push);
- Chiến lược công nghệ kéo (Technology Pull/Driven);
- Chiến lược sản phẩm kéo (Product Pull/Driven);
- Chiến lược thị trường kéo (Market Pull/Driven) hoặc, rộng hơn,
- Chiến lược nhu cầu kéo (Demand Pull/Driven).

Trong mỗi loại hình chiến lược đã xuất hiện những chỉ số khoa học - công nghệ khác nhau. Ngược lại, phân tích các chỉ số sẽ có cơ sở nhận dạng và phân tích chiến lược, dù chiến lược đó thể hiện dưới dạng công bố (explicit) hoặc ngầm định (implicit).

Chiến lược khoa học - công nghệ ở Việt Nam có thể đã trải qua những loại hình sau :

- Từ sau kháng chiến chống Pháp đến cuối thập niên 1970, chiến lược khoa học - công nghệ đẩy chiếm vị trí độc tôn. Tác

nhân quyết định tới chính sách là Nhà nước, các nhà lãnh đạo là người quyết định các chủ trương phát triển khoa học - công nghệ. Giới nghiên cứu cũng tham gia như một tác nhân, là người đề xuất những sáng kiến nghiên cứu dựa trên những dự báo khoa học - công nghệ theo nhận thức chủ quan của mỗi người.

- Từ năm 1979 xuất hiện những nhân tố của chiến lược công nghệ kéo và thị trường kéo, nhưng chiến lược khoa học - công nghệ đẩy vẫn chiếm ưu thế. Trong giai đoạn này, ngoài tác nhân Nhà nước, các doanh nghiệp và các nhà công nghệ đã đóng vai trò như những tác nhân, song còn yếu.

- Từ năm 1987 - 1990, yếu tố chiến lược thị trường kéo và nhu cầu kéo mạnh dần lên. Vai trò những nghiên cứu và dịch vụ khoa học - công nghệ tư nhân bắt đầu xuất hiện. Bên cạnh các doanh nghiệp, các nhà nghiên cứu tư nhân bắt đầu đóng vai trò tác nhân của chính sách. Pháp lệnh chuyển giao công nghệ từ nước ngoài vào Việt Nam và pháp lệnh bảo hộ các quyền sở hữu công nghiệp là những đảm bảo pháp lý, và là một thiết chế có tác dụng thúc đẩy nhu cầu của thị trường.

- Từ năm 1992, sự cho phép hình thành các tổ chức nghiên cứu tư nhân đã thúc đẩy phát triển thị trường khoa học - công nghệ. Các hiệp hội khoa học - công nghệ nổi lên như một tác nhân quan trọng. Các xí nghiệp liên doanh, doanh nghiệp đầu tư nước ngoài bắt đầu tham gia quá trình đổi mới nền công nghệ lạc hậu của Việt Nam. Vấn đề cải cách kinh tế và xã hội cũng đặt trước cộng đồng nghiên cứu những đòi hỏi bức bách về nghiên cứu luận cứ khoa học cho các quyết định chiến lược và

quan tâm tới phát triển công nghệ. Trong hệ thống chỉ số khoa học - công nghệ đã xuất hiện một vài chỉ số về công nghệ, trong đó có chỉ số về tỷ lệ phần trăm công nghệ được đổi mới. Tuy nhiên, các nhà nghiên cứu chính sách chưa tìm được những luận cứ cho thấy Nhà nước đã có một chính sách mạnh mẽ, ưu tiên đối với việc sáng tạo và áp dụng thành tựu nghiên cứu công nghệ để giành thế mạnh cạnh tranh trên thị trường.

Thứ ba, bước vào đầu những năm 1990, với một quyết định của Chính phủ dựa trên quan niệm về phát triển khoa học - công nghệ là trách nhiệm của các ngành và các địa phương, dần dần một số nhiệm vụ nghiên cứu công nghệ không còn là bộ phận trong chương trình trọng điểm của Nhà nước, mà là bộ phận hợp thành kế hoạch phát triển sản xuất - kinh doanh của các bộ. Cũng với quyết định này, Nhà nước chỉ còn nắm một số chương trình nghiên cứu công nghệ chuẩn bị cho sự phát triển dài hạn của đất nước, như những nghiên cứu về công nghệ thông tin, công nghệ sinh học, vật liệu mới, tự động hoá. Sự kiện này chứng tỏ Nhà nước đã thể hiện chủ trương muốn chuyển đổi từ một chính sách CHO khoa học sang một chính sách BẰNG khoa học. Tuy nhiên, bước chuyển này chỉ mới được thực hiện thông qua các chỉ tiêu kế hoạch của các cơ sở, chưa được sự hỗ trợ của những chính sách ngầm định (implicit) nêu ở điểm thứ tư trình bày ngay sau đây.

Thứ tư, phát triển về nhận thức đối với vai trò khoa học - công nghệ không đồng đều dẫn đến sự không đồng bộ trong hệ thống chính sách : những văn bản chính sách trực tiếp (explicit) công bố rằng, khoa học - công nghệ là động lực phát triển kinh tế và xã hội, những chính sách gián tiếp (implicit) vẫn chưa hỗ trợ sự phát triển

khoa học - công nghệ để làm một phương tiện phát triển. Hầu hết các chính sách tài chính đều thể hiện đặc điểm này. Ví dụ, cho đến cuối thập niên 1990, các doanh nghiệp và các nhà nghiên cứu đều không vận dụng được một chế độ cho vay nào có tác dụng hỗ trợ đổi mới công nghệ, chế độ tín dụng ngắn hạn, lãi suất cao không thể tạo điều kiện cho người vay vượt qua rủi ro của quá trình đổi mới công nghệ.

Như vậy, có thể nhận định, chính sách khoa học - công nghệ của Việt Nam vẫn mang đặc trưng chủ yếu trong phạm trù một chiến lược khoa học - công nghệ đẩy và một chính sách CHO khoa học và công nghệ, trong đó vẫn dành ưu tiên cao hơn cho những mục tiêu đầu tư mà Nhà nước vẫn nắm vai trò chủ đạo.

2. Chính sách và quản lý hoạt động nghiên cứu và phát triển (Research and Development - R&D)

Chính sách và quản lý R&D đã trải qua những biến đổi khá mạnh mẽ. Giai đoạn đầu là sự đa dạng hoá các hoạt động, giai đoạn tiếp sau là sự tham gia của các thành phần kinh tế khác nhau. Cuối cùng là sự đa dạng hoá các nguồn lực tài chính cung cấp cho dạng hoạt động này. Có thể liệt kê một số biến đổi chủ yếu sau :

2.1. Thay đổi cơ cấu xã hội của các tổ chức

Trước năm 1987 chỉ có Nhà nước tiến hành hoạt động R&D. Từ 1992, sau khi Nhà nước ban hành quyết định cho thành lập các tổ chức R&D thuộc mọi thành phần kinh tế, số lượng các đơn vị tập thể và tư nhân phát triển mạnh (bảng 2). Tuy nhiên, hoạt động của các tổ chức này trên thực tế còn hạn chế. Các tổ chức này hướng hoạt động chủ yếu vào những công việc như dịch vụ, đào tạo theo một số phương hướng rất hạn chế mà thị trường có nhu cầu.

Bảng 9.2[14]. **Số lượng các tổ chức R&D**

TT	Các loại hình viện	1975	1980	1985	1990	1995	1998
1	Viện/Trường/Học viện trực thuộc cấp Chính phủ/TW	5	7	7	7	6	5[*]
2	Trường Đại học và cao đẳng	59	85	95	103	123	110
3	Viện thuộc các bộ/tổng cục	93	103	166	260	298	298
4	Viện tập thể/ tư nhân	0	0	2	2	150	650

2.2. Thay đổi cơ cấu của các tổ chức R&D

Sự đa dạng hoá hoạt động của các tổ chức R&D dẫn tới nhu cầu phải bổ sung và thay đổi cơ cấu của các tổ chức này. Trước 1987 quan điểm chính thống cho rằng, cơ quan nghiên cứu khoa học chỉ có chức năng nghiên cứu khoa học (R), thậm chí hoạt động triển khai thực nghiệm (D) cũng không thuộc chức năng của các cơ quan nghiên cứu khoa học, ngay cả tại các cơ quan nghiên cứu thuộc các lĩnh vực công nghệ. Quan điểm này đã dẫn tới những khó khăn cho các viện nghiên cứu ngay từ đầu những năm 1980, sau khi Nhà nước cho phép các viện nghiên cứu khoa học của Nhà nước được ký kết và thực hiện các loại hợp đồng kinh tế để giải quyết những vấn đề khoa học và nghiên cứu với các đơn vị sản xuất. Lúc này, tại các viện nghiên cứu công nghệ xuất hiện nhu cầu sản xuất thử để hoàn thiện những công nghệ theo hợp đồng với cơ sở công nghiệp. Tuy nhiên, vì chưa xác lập

---

[14] Nguồn : (1) Phụ trương Tạp chí Hoạt động khoa học 1995, (2) Tổng cục Thống kê và Bộ KHCNMT: Danh mục các đơn vị KH&CN thuộc Bộ, Ngành Trung ương, (3) Tạp chí Đại học và Giáo dục chuyên nghiệp các năm 1996-1998.

[*] Hiện gồm : (1) Đại học Quốc gia Hà Nội, (2) Học viện Chính trị Quốc gia Hồ Chí Minh, (3) Học viện Hành chính Quốc gia, (4) Trung tâm Khoa học tự nhiên, (5) Trung tâm Khoa học xã hội và nhân văn.

khái niệm sản xuất thử, cho nên các viện này không được tuyển biên chế sản xuất; hơn nữa, hoạt động sản xuất thử cũng bị đánh thuế như các xí nghiệp công nghiệp. Nhu cầu này đã dẫn tới sức ép bổ sung cơ cấu các tổ chức nghiên cứu khoa học: ngoài các phòng ban có chức năng nghiên cứu khoa học, trong các viện nghiên cứu khoa học còn có thêm các xưởng sản xuất thử nghiệm; các đơn vị chuyên làm dịch vụ khoa học - công nghệ; thậm chí còn có cả những xưởng sản xuất loại nhỏ. Bảng 9.3 cho biết sự thay đổi cơ cấu các hoạt động ở các tổ chức R&D từ năm 1981 đến năm 1998.

Bảng 9.3[5] : **Cơ cấu các hoạt động ở các tổ chức R&D**

TT	Các hoạt động	1980	1985	1990	1993	1995	1998
1	Nghiên cứu khoa học	x	x	x	x	x	x
2	Sản xuất thử nghiệm	0	x	x	x	x	x
3	Sản xuất loại nhỏ	0	x	x	x	x	x
4	Thiết kế	0	x	x	x	x	x
5	Khởi thảo văn bản pháp lý	0	0	x	x	x	x
6	Dịch vụ KH&KT	0	x	x	x	x	x
7	Dịch vụ pháp lý /quản lý	0	0	x	x	x	x

2.3. Đa dạng hoá nguồn tài chính cung cấp cho tổ chức

Trước 1981, các tổ chức R&D chỉ được cung cấp một nguồn tài chính duy nhất từ ngân sách của Nhà nước. Đến năm 1981, sau khi Nhà nước cho phép các tổ chức R&D của Nhà nước được ký kết các hợp đồng nghiên cứu và dịch vụ KH&CN, cơ cấu nguồn tài chính đã dần dần có những sự thay đổi căn bản.

---

[5] Nguồn : (1) Phụ trương Tạp chí hoạt động khoa học 1995 (2) Tổng cục Thống kê và Bộ KHCNMT: Danh mục các đơn vị KH&CN thuộc Bộ, Ngành trung ương.

Từ 1981, ngân sách Nhà nước không còn là nguồn duy nhất, mà còn có các nguồn từ các xí nghiệp công nghiệp, cũng như nhiều loại đối tác khác nhau trong xã hội. Sự mở rộng các quan hệ hợp tác quốc tế làm xuất hiện nhiều nguồn tài trợ từ các tổ chức phi chính phủ, các tổ chức quốc tế, các tổ chức nhân đạo. Nhiều nguồn tài trợ chính phủ cũng bổ sung thêm những nguồn tài lực quan trọng cho các tổ chức R&D. Ngoài ra, trong một số trường hợp, các tổ chức R&D về công nghệ đã mạnh dạn sử dụng vốn vay để thực hiện những hoạt động sản xuất thử để làm chủ công nghệ trước khi bàn giao cho sản xuất.

Bảng 9.4[16] : **Kinh phí từ ngân sách nhà nước cấp cho hoạt động R&D**

Đơn vị : triệu VNĐ

Năm	1985	1990	1993	1995	1998
Ngân sách Nhà nước	1.065	75.000	300.000	500.000	794.000

Đa dạng hoá nguồn lực có những biểu hiện rất khác nhau về cơ cấu giữa các loại hình viện. Các viện nghiên cứu công nghệ có thể thu hút nhiều hơn nguồn vốn từ sản xuất. Các nguồn phi chính phủ phát triển nhiều hơn ở những Viện nghiên cứu về khoa học xã hội và nhân văn. Các viện nghiên cứu các vấn đề chính sách, cải cách có thể được nhận nhiều hơn các khoản tài trợ chính phủ. Bảng 4 là kinh phí được cấp từ ngân sách Nhà nước. Phần kinh phí các viện được cấp ngoài ngân sách, tuỳ loại viện, ước tính vượt lên khoản ngân sách trong những năm 1985 - 1993 và sau đó giảm dần, hiện còn khoảng xấp xỉ phần ngân sách cấp.

So sánh kinh phí từ ngân sách nhà nước cho R&D trên GDP của Việt Nam (1998) là 0,2%, với con số của Malaysia (1992) là 0,4%, của Indonesia (1993) là 0,2%, của Trung Quốc (1992) là 0,5%, của Hàn

---

[16] Nguồn: VISED Project - Financial institutions for S&T in Market Reform, 1997 và Bộ Khoa học, Công nghệ - Môi trường.

Quốc (1995) là 2,7%, của Đài Loan (1993) là 1,7%, của Nhật (1995) là 3% cho thấy rằng tỷ lệ đầu tư cho R&D của chúng ta còn nhỏ. Đặc biệt khi so sánh về trị giá đầu tư cho R&D trên đầu người, con số của Việt Nam (1998) là chưa đến một đô la Mỹ, trong khi đó con số của Malaysia (1992) là 11,2 USD, của Indonesia (1993) là 1,5 USD, của Trung Quốc (1992) là 2,4 USD, của Hàn Quốc (1995) là 271,1 USD, của Đài Loan(1993) là 179,6 USD, và của Nhật (1995) là 1225,6 USD. Điều này cho thấy chúng ta chưa có đầu tư thoả đáng cho hoạt động R&D.

2.4. Cấu trúc lại tổ chức R&D

Trong giai đoạn thuộc hệ thống kinh tế chỉ huy, các viện luôn được xem xét gắn liền với các tổ chức "chủ quản cấp trên" của nó. Khái niệm "chủ quản" ở Việt Nam có nghĩa là sự quản lý của một cơ quan cấp trên. Theo tiêu thức "cơ quan chủ quản", các cơ quan R&D của Việt Nam được phân chia như sau :

- Viện trực thuộc Chính phủ
- Viện thuộc các bộ, ngành, các trung tâm quốc gia trực thuộc chính phủ
- Viện thuộc doanh nghiệp, liên hiệp các xí nghiệp v.v...
- Viện thuộc các địa phương
- Viện/ Trung tâm thuộc các trường đại học
- Gần đây xuất hiện loại hình "viện thuộc các hiệp hội"
- Viện/Trung tâm thuộc các tập thể và tư nhân.

Cơ quan chủ quản ở Việt Nam là chủ thể có trách nhiệm và có quyền hạn rất cao trong những quyết định về tổ chức và hoạt động của Viện, trong đó có hai quyền quan trọng, là ra quyết định thành lập tổ chức và cấp ngân sách cho nghiên cứu. Hai quyết định này

- Quản lý đo lường, bao gồm quản lý các chuẩn đo lường, kiểm chuẩn và kiểm định đo lường;
- Quản lý chất lượng sản phẩm, bao gồm công bố tiêu chuẩn chất lượng, công nhận đạt tiêu chuẩn chất lượng.

Sau khi công bố các pháp lệnh về chuyển giao công nghệ và sở hữu công nghiệp vào năm 1988 - 1989, việc quản lý công nghệ nổi lên như một nhu cầu bức thiết với những nội dung được bổ sung phù hợp đặc điểm của kinh tế thị trường. Nội dung quản lý công nghệ không chỉ còn giới hạn trong phạm vi "3 mặt công tác" nữa, mà được mở rộng thêm nhiều chỉ tiêu, như :

- Kiểm soát công nghệ nhập theo các tiêu chuẩn về tính tiên tiến và ô nhiễm môi trường
- Đánh giá công nghệ theo tỷ lệ sản phẩm có thể giành thế mạnh cạnh tranh trong nước
- Đánh giá công nghệ theo tỷ lệ sản phẩm có thể giành thế mạnh cạnh tranh trên thị trường thế giới.

4. Phát triển nhân lực cho hoạt động khoa học - công nghệ

Nhân lực có trình độ đại học trở lên, gọi chung là nhân lực khoa học và công nghệ được phát triển khá nhanh ở Việt Nam. Chỉ tính trong 10 năm, từ 1985 đến 1995, số nhân lực từ đại học trở lên đã tăng gấp 4,2 lần, tương đương mức tăng của Singapore. Tuy nhiên, xét về mặt số lượng Việt Nam vẫn còn có khoảng cách khá xa so với các nước trong khu vực (xem bảng 9.5). Mặc dầu vậy, cơ hội việc làm và phân bố nhân lực này đang còn nhiều vấn đề tồn tại. Có thể xem xét tình hình này qua một vài số liệu thống kê.

Bảng 9.5: **So sánh nhân lực một số nước trong khu vực**

TT	Quốc gia	Nhân lực KH&CN trên 1 triệu dân	Nhân lực R&D trên 10.000 dân	Tỷ lệ nhân lực KH&CN trong tổng nhân lực KH&CN làm việc trong khu vực sản xuất (%)
1	Việt Nam	10.000	4	32.0
2	Hàn Quốc	52.000	47	48,0
3	Nhật Bản	70.000	81	64,4
4	Singapore	16.000	40	44,0
5	Thái Lan	-	20	58,2

Theo thống kê chính thức tính đến hết năm 1996, số lượng nhân lực có trình độ từ đại học trở lên ở Việt Nam có trên một triệu người (38% nữ), trong đó có 9.800 sau đại học (nữ chỉ chiếm 15%): trên 45.000 làm việc trong các viện khoa học và khoảng 20.000 làm việc trong các trường Đại học và cao đẳng. Tính bình quân số nhân lực đại học trên 1.000.000 dân ở Việt Nam có khoảng 10.000, thấp hơn nhiều so với một số nước trong khu vực (bảng 9.5). Một cuộc điều tra năm 1992 cho thấy, trong số nhân lực KH&CN hiện có, có tới 94% làm việc tại các cơ quan trung ương, ở cấp tỉnh là 5,4%, còn cấp huyện là 0,2%. Phân tích sâu vào ngành nông - lâm - ngư - nghiệp, là ngành mà nghề nghiệp gắn nhiều với nông thôn, miền biển và miền núi, thì tình hình cũng không được cải thiện hơn bao nhiêu: 89,3% làm việc ở cơ quan trung ương; 8,9% làm việc ở cấp tỉnh và 1,8% làm việc ở cấp huyện.

5. Vài điểm dự báo và kết luận

Chính sách khoa học và công nghệ của Việt Nam có những sự phát triển đáng chú ý :

5.1. Vào trước năm 1980, Nhà nước là chủ thể duy nhất tổ chức hoạt động khoa học và công nghệ. Toàn bộ ngân sách R&D ở Việt Nam là do Nhà nước cấp. Mọi nhiệm vụ nghiên cứu và áp dụng kết quả nghiên cứu là do Nhà nước quyết định.

5.2. Từ đầu những năm 1980, cùng với những biện pháp khởi đầu quá trình cải cách kinh tế, hoạt động khoa học và công nghệ không chỉ còn là một nhiệm vụ duy nhất do Nhà nước giao và cấp kinh phí. Ngân sách cho R&D và các dịch vụ khoa học và kỹ thuật được đa dạng hoá nhờ một quyết định của Chính phủ cho phép các viện và trường đại học được ký kết các hợp đồng nghiên cứu và dịch vụ khoa học và kỹ thuật.

5.3. Từ đầu những năm 1990 xuất hiện hàng loạt tổ chức R&D và dịch vụ khoa học-kỹ thuật tập thể và tư nhân. Hoạt động R&D và dịch vụ khoa học- kỹ thuật được xem là một hoạt động được xã hội hoá.

5.4. Chiến lược khoa học và công nghệ chuyển dần từ một chiến lược khoa học và công nghệ đẩy (S&T Push) thuần tuý trở nên một chiến lược hỗn hợp (Mix Strategy), vừa là chiến lược khoa học và công nghệ đẩy (S&T Push), vừa là một chiến lược thị trường kéo (Market Pull) và nhu cầu kéo (Demand Pull). Dự đoán rằng, với sự phát triển của kinh tế thị trường, chiến lược thị trường kéo và nhu cầu kéo ngày càng chiếm ưu thế.

5.5. Mặc dầu chiến lược thị trường kéo và nhu cầu kéo ngày càng chiếm ưu thế, song vai trò của Nhà nước, vai trò các tổ chức liên chính phủ (inter-governmental) và đa chính phủ (multi-governmental) cũng sẽ ngày càng được nâng cao trong việc "nâng đỡ" những hướng nghiên cứu khoa học và công nghệ, đóng vai trò tiên phong cho nền công nghệ và công nghiệp tương lai. Xu thế này đang thể hiện một cách khá nổi bật trong các chương trình cải cách đại học

ở Châu Âu: Các trường Đại học Châu Âu đang có những sự thay đổi quan trọng trong việc chuyển hướng quan điểm, từ hướng tự trị hoá đại học (về mặt khoa học) sang hướng tăng cường sự kiểm soát của Chính phủ.

CÂU HỎI ÔN TẬP

1. Trình bày khái niệm khoa học và khái niệm công nghệ, mối quan hệ giữa hai lĩnh vực khoa học và công nghệ, vai trò của công nghệ trong phát triển kinh tế - xã hội.

2. Trình bày những đặc điểm cơ bản của chiến lược khoa học - công nghệ của Việt Nam trong giai đoạn gần đây.

3. Những chuyển đổi trong chính sách khoa học công nghệ ở Việt Nam trong giai đoạn gần đây thể hiện trên các khía cạnh nào?

4. Vì sao khoa học - công nghệ chưa thực sự trở thành động lực phát triển kinh tế - xã hội ở nước ta trong thời gian vừa qua. Minh chứng bằng các ví dụ cụ thể.

Chương X

CHÍNH SÁCH QUẢN LÝ NGUỒN NHÂN LỰC VÀ VIỆC LÀM

I. CHÍNH SÁCH QUẢN LÝ NGUỒN NHÂN LỰC

1. Khái niệm nguồn nhân lực

Nguồn nhân lực là nguồn lực về con người và được nghiên cứu dưới nhiều khía cạnh. Trước hết, với tư cách là nguồn cung cấp sức lao động cho xã hội.

Nguồn nhân lực với tư cách là một yếu tố của sự phát triển kinh tế - xã hội là khả năng lao động của xã hội được hiểu theo nghĩa hẹp hơn, bao gồm nhóm dân cư trong độ tuổi lao động có khả năng lao động. Với cách hiểu này nguồn nhân lực tương đương với nguồn lao động.

Nguồn nhân lực còn có thể hiểu là tổng hợp cá nhân những con người cụ thể tham gia vào quá trình lao động, là tổng thể các yếu tố về thể chất và tinh thần được huy động vào quá trình lao động. Với cách hiểu này nguồn nhân lực bao gồm những người từ giới hạn dưới độ tuổi lao động trở lên (ở nước ta là tròn 15 tuổi).

Các cách hiểu trên chỉ khác nhau về việc xác định quy mô nguồn nhân lực, song đều nhất trí với nhau đó là nguồn nhân lực nói lên khả năng lao động của xã hội.

Nguồn nhân lực được xem xét trên giác độ số lượng và chất lượng. Số lượng nguồn nhân lực được biểu hiện thông qua các chỉ tiêu

quy mô và tốc độ tăng nguồn nhân lực. Các chỉ tiêu này có quan hệ mật thiết với chỉ tiêu quy mô và tốc độ tăng dân số. Quy mô dân số càng lớn, tốc độ tăng dân số càng cao thì dẫn đến quy mô và tốc độ tăng nguồn nhân lực càng lớn và ngược lại. Tuy nhiên, mối quan hệ giữa dân số và nguồn nhân lực được biểu hiện sau một thời gian nhất định (vì đến lúc đó con người mới phát triển đầy đủ, mới có khả năng lao động).

Về chất lượng, nguồn nhân lực được xem xét trên các mặt: trình độ sức khoẻ, trình độ văn hoá, trình độ chyên môn, năng lực phẩm chất v.v...

Cũng giống như các nguồn nhân lực khác, số lượng, và đặc biệt là chất lượng nguồn nhân lực đóng vai trò hết sức quan trọng trong việc tạo ra của cải vật chất và tinh thần cho xã hội.

2. Chính sách quản lý nguồn nhân lực

2.1. Khái niệm chính sách quản lý nguồn nhân lực

Chính sách quản lý nguồn nhân lực là toàn thể các quan điểm tư tưởng, mục tiêu và giải pháp nhằm đào tạo, phát triển và sử dụng một cách có hiệu quả nguồn nhân lực của đất nước.

2.2. Nội dung của chính sách quản lý nguồn nhân lực

Trong bộ luật lao động của nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam đã nói rõ nội dung chủ yếu của quản lý nhân lực bao gồm:

– Nắm cung cầu và sự biến động của cung cầu lao động, làm cơ sở để quyết định chính sách quốc gia, quy hoạch, kế hoạch về nguồn nhân lực, phân bố và sử dụng lao động toàn xã hội.

– Ban hành và hướng dẫn thi hành các văn bản pháp luật lao động.

– Xây dựng và tổ chức thực hiện các chương trình quốc gia về

việc làm, di dân xây dựng các vùng kinh tế mới, đưa người đi làm việc ở nước ngoài.

- Quyết định các chính sách về tiền lương, bảo hiểm xã hội, an toàn lao động, vệ sinh lao động và các chính sách khác về lao động và về xây dựng các mối quan hệ lao động trong các doanh nghiệp.

Thanh tra, kiểm tra việc thực thi pháp luật về lao động và xử lý các trường hợp vi phạm pháp luật.

- Xử lý các tranh chấp về lao động.

- Xây dựng các chính sách về xuất khẩu lao động và tổ chức quản lý lao động ở nước ngoài.

3. Phương pháp xác định nguồn nhân lực

Việc xác định quy mô, cơ cấu nguồn nhân lực được thực hiện thông qua tổng điều tra dân số hoặc điều tra thực trạng lao động và việc làm hàng năm. Phương pháp xác định cũng được quy định cụ thể và áp dụng cho từng thời kì. Ví dụ những quy định điều tra thực trạng lao động và việc làm được áp dụng từ 1996 do Bộ Lao động, Thương binh - xã hội tiến hành.

3.1. Dân số hoạt động kinh tế

Dân số hoạt động kinh tế còn được gọi là lực lượng lao động, bao gồm toàn bộ những người từ 15 tuổi trở lên đang có việc làm hoặc không có việc làm nhưng có nhu cầu tìm việc làm. Trong loại dân số này, dân số hoạt động kinh tế trong tuổi lao động chiếm vị trí quan trọng nhất, bao gồm những người từ đủ 15 tuổi đến 55 tuổi (nữ) và 60 tuổi (nam) đang có việc làm hoặc không có việc làm song có nhu cầu tìm việc làm. Người ta còn chia ra dân số hoạt động kinh tế thường xuyên và dân số hoạt động không thường xuyên.

3.2. Dân số không hoạt động kinh tế

Dân số không hoạt động kinh tế bao gồm toàn bộ số người từ đủ 15 tuổi trở lên không thuộc bộ phận có việc làm và không có việc làm. Những người này không hoạt động kinh tế vì các lý do như: đang đi học, đang làm công việc nội trợ, già cả mất sức, mất khả năng lao động v.v...

3.3. Người thất nghiệp

Là người đủ từ 15 tuổi trở lên trong nhóm dân số hoạt động kinh tế trong thời điểm điều tra không có việc làm nhưng có nhu cầu làm việc.

4. Thực trạng phát triển nguồn nhân lực những năm qua.

4.1. Số lượng về nguồn nhân lực tiếp tục gia tăng

Hệ quả của tăng trưởng dân số thời gian trước, từ năm 1976 nước ta có hiện tượng "bùng nổ" số người trong độ tuổi lao động. Nhịp độ tăng bình quân hằng năm qua các thời kì là:

- Thời kì 1960 - 1975 : 3,2 %/ năm
- 1976 - 1980 : 3,37%/ năm
- 1981 - 1985 : 3,28%/ năm
- 1986 - 1990 : 3,55%/ năm
- 1991 - 1995 : 2,92%/ năm
- 1996 - 2000 : 3% / năm

Nhịp độ này vượt hẳn nhịp tăng thường thấy ở các nước chậm phát triển và gấp 1,5 lần nhịp tăng dân số

Năm 1997 dân số trong tuổi lao động cả nước có gần 42,5 triệu người, tăng 8,5 triệu người so với năm 1990; Ước tính năm 2000 có 45,2 triệu người, tăng 11,5 triệu người so với năm 1990, bình quân mỗi năm tăng thêm gần 1,15 triệu người (3,0%/năm). Trong đó nữ chiếm 52%.

Bảng 10.1 **Số người trong độ tuổi lao động**

Năm	Dân số trong tuổi lao động (ngàn người)	% so với tổng dân số	Mức tăng bình quân mỗi năm (ngàn người)	Tốc độ tăng bình quân/ năm (%)
1990	33.728	50,8	845,6	3,55
1995	38 955	52,6	1045,4	2,92
2000	45 175	55,5	1244,0	3,00
2010	57 772	60,8	1260,0	2,49
2020	68.000	64,7	1023.0	1,65

Đến năm 2010 sẽ có gần 57,8 triệu và 2020 sẽ có 68 triệu người trong độ tuổi lao động, chiếm 60,9% dân số năm 2010 và 63,8% dân số năm 2020.

Số người vào tuổi lao động tăng nhanh, số người ra khỏi tuổi lao động thấp và tăng chậm nên mức gia tăng của dân số trong tuổi lao động rất cao. Hàng năm có trên 1,7 triệu thanh niên bướcvào độ tuổi lao động và chỉ có trên 35 vạn người ra khỏi tuổi lao động đã tạo ra áp lực rất lớn về đào tạo nghề và giải quyết việc làm.

Bảng 10.2. **Mức tăng dân số trong tuổi lao động**

Đơn vị : ngàn người

Năm	Tổng số vào tuổi lao động (BQ mỗi năm)	Tổng số ra tuổi lao đông (BQ mỗi năm)	Tổng số trong tuổi lao động tăng thêm	Mức gia tăng bình quân hằng năm
1991-1995	7543 (1510)	1888 (378)	5020	1004
1996-2000	8570 (1715)	1780 (356)	6100	1200
2001-2005	8800 (1760)	1954 (390)	6200	1240
2006-2010	8300 (1660)	2500 (500)	5300	1060

Phần lớn nguồn nhân lực của cả nước (58.5%) tập trung ở 3 vùng là đồng bằng sông Cửu Long (8,7 triệu người chiếm 22,3% trong cả nước), đồng bằng sông Hồng (7,8 triệu chiếm 20% cả nước) và đồng bằng Nam Bộ (6,3 triệu chiếm 16,2% cả nước). Khoảng 60% của tổng mức gia tăng nguồn nhân lực cũng tập trung tại 3 vùng này. Tây Nguyên và Tây Bắc là 2 vùng có diện tích lớn nhưng quy mô nguồn nhân lực lại nhỏ nhất (Tây Bắc 1,1 triệu, Tây Nguyên hơn 1,1 triệu). Nguồn nhân lực tăng nhanh ở các vùng Tây Nguyên, Đông Nam Bộ còn do di dân có tổ chức và di dân tự do nên ngoài tác động tích cực là tăng thêm lao động cho phát triển kinh tế xã hội nhưng cũng đang gây ra những tác động tiêu cực về xã hội và môi trường. Nhu cầu giải quyết việc làm trên các vùng đến năm 2010 đều rất cao (bảng 10.3):

Bảng 10.3. **Dân số trong tuổi lao động (1000 người)**

Năm / Khu vực	1995	2000	2005	2010	Nhịp tăng BQ 2001 - 2010
Cả nước	38.954,5	45.175,0	51.607,0	57.771,8	2,50
1 Đông Bắc	5.568,2	6 4808	7.496,0	8.352,7	2,6
2 Tây Bắc	1.253,3	1 2533	1.504,5	1.753,4	3,45
3.ĐB Sông Hồng	7.822,8	89459	10.071;1	10.952,4	2,05
- ĐBTĐ Bắc Bộ	*4.225,0*	*4.778,4*	*5.329,4*	*5.793,4*	*1,95*
4.Bắc Trung bộ	5.023,8	5.8578	6 814,7	7.584,3	2,65
5.Duyên hải T.Bộ	3.363,3	3.8323	4.346,5	4.927,2	2,55
- ĐBTĐ Trung bộ	*2.239,0*	*2.539,8*	*2.880,5*	*3.249,2*	*2,5*
6. Tây Nguyên	1.140,7	1.3443	1.593,3	1.882,6	3,45
ĐBTĐ Nam Bộ	*4 696,0*	*5.262,9*	*5.834,9*	*6.422,6*	*2,0*
7.Đông Nam Bộ	6.305,7	7 1498	8.023,8	8.930,3	2,25
8 ĐB Sông Cửu Long	8.673,0	10.310,8	11.757,1	13.388,9	2,65

Nguyên nhân: Sự phát triển của dân số 15 năm trước đã tác động đến số lượng và chất lượng nguồn nhân lực hiện nay và thực trạng hiện nay sẽ tác động cho 15 năm sau. Số người trong độ tuổi lao động đến năm 2010 đã được sinh ra, đang được nuôi dạy trên đất nước ta hiện nay...

Dân số cả nước năm 1997 là 76.709 nghìn người, ước tính năm 2000 là 80,5-81 triệu người. Tỷ lệ phát triển dân số kể từ năm 1990 đến nay đã giảm đáng kể từ 2,4% (1992) xuống 1,68% (1997) - Ước năm 2000 là 1,7%, Vượt chỉ tiêu Đại hội VIII đề ra. Tỷ lệ sinh giảm nhanh, từ 31,3% năm 1988 xuống còn khoảng 22,8% (1996). Tổng tỷ suất sinh (số con trung bình của nữ trong độ tuổi sinh đẻ) giảm từ 3,88 (1988) còn 3,1 (1995), 2,7 (1997) và ước 2,55 năm 2000. Tỷ lệ áp dụng các biện pháp tránh thai tăng khá nhanh từ 53% năm 1988 lên 68,3% năm 1996. Điều đó tạo tiền đề cho việc tiếp tục giảm tỷ lệ sinh và theo đó là tốc độ tăng dân số trong những năm tới. Tuy nhiên, điều đáng lưu ý là tỷ lệ sinh ở các vùng nghèo và của nhóm dân cư có thu nhập thấp còn khá cao, tỷ lệ sinh con thứ ba trở lên còn nhiều, gây ra các tác động tiêu cực về chất lượng dân số do phần lớn số trẻ em đó không có điều kiện nuôi dưỡng, chăm sóc và giáo dục tốt và sự nghèo đói ngày càng trầm trọng hơn.

Do đó, cùng với đầu tư lớn hơn cho công tác dân số - kế hoạch hoá gia đình giảm sinh ổn định tiến tới ngừng tăng dân số, cần tập trung đầu tư và nâng cao chất lượng dân số. Khu vực nông thôn và các vùng miền núi Bắc bộ, Bắc Trung bộ, Duyên hải Nam Trung bộ, Tây Nguyên, và đồng bằng Sông Cửu Long, đặc biệt là đối tượng dân cư nghèo và có hoàn cảnh khó khăn ở vùng sâu, vùng xa nhằm xoá đói giảm nghèo, tạo ra những chuyển biến tích cực giảm nhanh tỷ lệ sinh chung, nâng cao chất lượng dân số và nguồn nhân lực.

Nhịp độ tăng dân số bình quân hằng năm khác biệt giữa các

vùng, cao nhất là Tây Nguyên (3,88%), Tây bắc (3,3%), đồng bằng sông Cửu long (3,08%)... Riêng hai địa bàn trọng điểm Bắc và Nam bộ và Tây nguyên do có tăng cơ học nên tốc độ tăng còn hơn nhiều.

Giảm nhanh tỷ lệ sinh đã làm cho cơ cấu dân số được cải thiện. Tỷ lệ dân số trong độ tuổi lao động tăng còn tỷ lệ trẻ em không ngừng giảm. Tuy nhiên quá trình giảm sinh khác nhau ở các vùng sẽ dẫn đến xu thế đòi hỏi sự đầu tư khác nhau cho phát triển xã hội ở các vùng...

4.2. Năng lực chưa đáp ứng được yêu cầu trước mắt

Nhóm nguồn nhân lực từ 16 đến 35 tuổi chiếm 62,7% trong tổng số nguồn nhân lực là nhóm chiếm ưu thế : sức khoẻ tốt, trình độ văn hoá cao, đó chính là lợi thế cho nền kinh tế trong giai đoạn hiện nay. Tuy nhiên nhóm này cũng ít được đào tạo cho nên khả năng tạo việc làm thấp nên chưa phát huy được sức mạnh.

Dựa trên các chỉ tiêu cơ bản nhất về tình trạng sức khoẻ của một quốc gia thì sức khoẻ của dân cư Việt Nam vào loại đứng đầu trong số những nước có thu nhập bình quân năm dưới 300 USD/ đầu người. Tuy nhiên, tình trạng sức khoẻ của nhân dân và thể lực của người lao động còn thấp. Trọng lượng, chiều cao của thanh niên Việt Nam đều thấp hơn các nước trong khu vực: các chỉ số về chiều cao, cân nặng, vòng ngực trung bình của thanh niên Việt Nam là 162,5 cm: 49,7 kg và có sự chênh lệch lớn giữa nông thôn và thành thị, giữa các vùng. Các vùng như vùng Tây Bắc, Bắc Trung bộ, Tây Nguyên, đồng bằng sông Cửu Long có các chỉ tiêu sức khoẻ đều thấp hơn mức trung bình của cả nước và các vùng khác.

Nguyên nhân của tình trạng trên là:

Còn tỷ lệ tương đối cao dân cư sống trong tình trạng nghèo đói. Khẩu phần ăn bình quân của người Việt Nam mới đạt 2075

kcal/ngày/người, vẫn dưới mức dinh dưỡng tối thiểu cần thiết của Đông Nam Á là 2100 kcal/ngày/người, và còn thiếu khoảng 10%so với mức 2300 kcal/ngày/người - tiêu chuẩn của FAO cho Châu Á. Ở miền núi, những nơi thường gặp thiên tai thì 21% dân số sống dưới mức 1800 kcal/ngày/người và 6% dưới mức 1500 kcal/ngày/người. Có sự chênh lệch giữa các vùng trong cung cấp calo hằng ngày. Cơ cấu bữa ăn còn rất bất hợp lý. Gạo cung cấp tới 80% năng lượng của khẩu phần ăn trong khi tính chung trên thế giới ngũ cốc chỉ cung cấp 65%; vùng Viễn Đông- 68% ; Nhật Bản - 49%, Châu Âu - 43%, Châu Mỹ - 32%. Những năm gần đây mặc dù nước ta đã xuất khẩu gạo đứng thứ hai trên thế giới và mỗi năm một tăng nhưng do phân hoá giàu nghèo lớn cùng với tình trạng thiếu kiến thức về dinh dưỡng nên tình trạng suy dinh dưỡng vẫn là nghiêm trọng.

Trình độ học vấn của nguồn nhân lực cả nước nói chung khá cao so với một số nước trong vùng. Theo kết quả điều tra việc làm năm 1997 chỉ có 5,1% lực lượng lao động chưa biết chữ, 20,6% chưa tốt nghiệp tiểu học; có 16,9 triệu người có trình độ tốt nghiệp trung học cơ sở chiếm 46,5%, đó là một lợi thế cho đất nước đi vào công nghiệp hoá, hiện đại hoá.

Nguyên nhân của vấn đề trên là nước ta đã có hệ thống giáo dục khá phát triển: 20.973 trường tiểu học và trung học cơ sở; 1.521 trường thổ thông trung học; 17 trường dân tộc nội trú. Mặt khác, đã ngăn chặn được sự giảm sút quy mô và có bước tăng trưởng khá. Chất lượng giáo dục đã có tiến bộ bước đầu và đã xuất hiện nhiều nhân tố mới.

Trình độ chuyên môn của nguồn nhân lực còn thấp: số lao động không có chuyên môn, kỹ thuật chiếm tỷ lệ cao. Năm 1998, theo kết quả điều tra:

29.365 người có trình độ trên đại học.

1.109.874 người có trình độ cao đẳng và đại học.

1.516.383 người có trình độ trung học chuyên nghiệp.

544.629 người có trình độ sơ học.

807.511 công nhân lành nghề được đào tạo chính quy.

32.431.122 người không có chuyên môn kỹ thuật.

5. Kế hoạch hoá nguồn nhân lực

Bất kì quá trình sản xuất nào, muốn tiến hành được trên quy mô lớn, đều cần có sự tính toán trước một cách chi tiết các yếu tố cơ bản của sản xuất: máy móc, nguyên vật liệu, năng lượng, công nhân và cán bộ chuyên môn. Do đó, việc lập kế hoạch lao động là một khâu của quản lý.

Lập kế hoạch nhân lực bao gồm các kế hoạch về năng suất lao động, số người làm việc và tiền lương, tiền thưởng.

Các kế hoạch này lập ra trên cơ sở của tình hình năm báo cáo, có tính đến các điều kiện của năm kế hoạch. Nguyên tắc của việc lập kế hoạch là làm sao đạt được mục tiêu hạ giá thành thông qua:

– Tiết kiệm được chi phí về thời gian lao động trong một đơn vị sản phẩm (tăng năng suất lao động).

– Tiết kiệm được chi phí về tiền lương trong giá thành.

Xuất phát từ nguyên tắc trên, doanh nghiệp cần tính toán tỉ mỉ trước khi tuyển dụng lao động.

Việc lập ra từng loại kế hoạch có những đặc điểm và yêu cầu riêng cần chú ý. Đối với kế hoạch tăng năng suất lao động, cần bảo đảm đưa ra các biện pháp tổ chức kỹ thuật có hiệu quả. Có khi phải đầu tư đổi mới hoàn toàn hoặc từng bộ phận máy móc, thiết bị để chuyển sang công nghệ mới. Muốn tăng được năng suất lao động, cần

có kế hoạch khai thác các năng lực còn tiềm tàng trong nội bộ sản xuất (từ thiết bị máy móc đến việc sử dụng triệt để thời gian lao động của công nhân).

Kế hoạch số lượng người làm việc được lập ra trên cơ sở của kế hoạch năng suất lao động và nhu cầu về số lượng sản phẩm cần sản xuất. Nói cách khác, dựa trên các mức lao động và sản lượng dự tính của thời kỳ kế hoạch.

Yêu cầu quan trọng nhất là chất lượng của từng loại lao động. Do đó, kế hoạch số người làm việc cần nêu rõ những yêu cầu về trình độ lành nghề, kinh nghiệm sản xuất, sức khoẻ, thái độ làm việc v.v... của từng người công nhân cần tuyển dụng.

II- CHÍNH SÁCH VIỆC LÀM

1. Việc làm

1.1. Quan niệm về việc làm

Việc làm là một trong những vấn đề xã hội cơ bản nhất của mọi quốc gia nhằm góp phần đảm bảo an toàn, ổn định và phát triển xã hội. Hội nghị Thượng đỉnh Copenhagen tháng 3-1995 đã coi mở rộng việc làm là một trong những nội dung cơ bản nhất của chiến lược phát triển xã hội của các nước trên thế giới đến năm 2000 và 2010.

Theo quan niệm của Tổ chức Lao động quốc tế (ILO), người có việc làm là người làm việc trong các lĩnh vực, ngành nghề, dạng hoạt động có ích, không bị pháp luật ngăn cấm, đem lại thu nhập để nuôi sống bản thân và gia đình, đồng thời đóng góp một phần cho xã hội. Như vậy, để có việc làm không chỉ vào cơ quan Nhà nước, trong các doanh nghiệp thuộc các thành phần kinh tế, mà còn ngay tại gia đình, do chính bản thân người lao động tạo ra để có thu nhập. Nói chung, bất kỳ nghề nào, việc gì cần thiết cho xã hội, mang lại thu

nhập cho người lao động và không bị pháp luật ngăn cấm thì đó là việc làm.

Tạo việc làm, theo nghĩa rộng, bao gồm những vấn đề liên quan đến việc phát triển và sử dụng có hiệu quả các nguồn nhân lực. Quá trình đó diễn ra từ việc giáo dục, đào tạo và phổ cập nghề nghiệp, chuẩn bị cho người lao động bước vào cuộc đời lao động, đến tự do lao động và hưởng thụ xứng đáng với giá trị lao động mà mình đã tạo ra.

Tạo việc làm theo nghĩa hẹp chủ yếu hướng vào đối tượng thất nghiệp, chưa có việc làm hoặc thiếu việc làm nhằm tạo thêm chỗ làm cho người lao động, duy trì tỉ lệ thất nghiệp ở mức thấp.

Đối lập với việc làm, thất nghiệp là một tình trạng có tính quy luật của các nền kinh tế thị trường. Có nhiều khái niệm khác nhau về thất nghiệp. Theo quan niệm của ILO: Thất nghiệp là tình trạng tồn tại khi một số người trong lực lượng lao động muốn làm việc, nhưng không thể tìm được việc làm ở mức tiền công đang thịnh hành. Giải quyết thất nghiệp là một trong những vấn đề bức xúc trong chính sách việc làm của mỗi quốc gia.

Ở nước ta, trong quá trình chuyển sang cơ chế thị trường, thất nghiệp là điều khó tránh. Vấn đề đặt ra là phải giải quyết tình trạng thất nghiệp như thế nào. Dưới giác độ chính sách việc làm, để hạn chế thất nghiệp, một mặt, phải tạo ra chỗ làm việc mới; mặt khác phải tránh cho người lao động trước nguy cơ thất nghiệp (đào tạo, đào tạo lại tay nghề, v.v.). Ngoài ra, phải có chính sách trợ cấp cho người lao động khi họ bị thất nghiệp.

1.2. Tình hình giải quyết việc làm ở nước ta trong những năm qua

1.2.1. Nhà nước cố gắng giải quyết việc làm cho người lao động

Trước hết, xây dựng và ban hành các chủ trương, chính sách, bao gồm việc cung cấp tín dụng cho người lao động để họ tự đầu tư

sản xuất, giải quyết việc làm; chính sách đào tạo lại nghề, giúp đỡ về thông tin, công nghệ, để người lao động có thể đáp ứng được yêu cầu của nền kinh tế thị trường; các chính sách nhằm tạo môi trường thuận lợi cho sự phát triển kinh tế, giải phóng và phát huy tiềm năng lao động như các chính sách về thuế, tài chính phát triển công nghệ mới, nghề mới; chính sách phát triển các trung tâm công nghiệp, các vùng nghề, làng nghề; chính sách phát triển các thành phần kinh tế ngoài quốc doanh; chính sách dân số và kế hoạch hoá gia đình nhằm giảm tỷ lệ tăng dân số.

Sau nữa, triển khai chương trình quỹ quốc gia về giải quyết việc làm ở địa phương, nhằm hỗ trợ các đơn vị, cá nhân giải quyết việc làm. Trong các năm 1992, 1993, 1994, tại 61 tỉnh, thành phố trong toàn quốc, chương trình quỹ quốc gia về giải quyết việc làm đã duyệt và thực hiện 596 tỷ 708 triệu đồng, giải quyết việc làm cho hơn 665.590 người. Bước sang năm 1995, có 5.930 dự án cần vay mới, với gần 190 tỉ đồng, thu hút được hơn 200.000 người lao động, năm 1998,1999 tổng số đầu tư 200,300 tỉ đồng, thu hút 300.000 người lao động.

Cuối cùng, mở rộng hợp tác quốc tế, thu hút đầu tư nước ngoài. Theo Uỷ ban Nhà nước về hợp tác và đầu tư, trong hai năm 1998, 1999 các dự án đầu tư nước ngoài đã đạt 5,3744 tỉ USD, tạo việc làm trực tiếp cho 300.000 người lao động và hàng vạn người lao động tham gia xây dựng cơ bản, sản xuất nguyên vật liệu và cung cấp các dịch vụ khác cho hoạt động đầu tư. Thu nhập của người lao động ở khu vực này khá cao: khoảng 15% người lao động có thu nhập 200 USD/tháng trở lên, chỉ có 10% thu nhập dưới 50USD/tháng.

1.2.2. Các doanh nghiệp góp phần đáng kể giải quyết việc làm cho người lao động

Sau một thời gian chao đảo do chuyển đổi cơ chế quản lý, nhiều

doanh nghiệp Nhà nước đã tìm được hướng đi và khẳng định sự tồn tại trong nền kinh tế thị trường. Với 6.544 doanh nghiệp Nhà nước, thu hút 1.822 ngàn lao động. Đây là lĩnh vực then chốt của nền kinh tế quốc dân, làm nền tảng cho việc thực hiện chính sách việc làm của Nhà nước. Trong tình hình hiện nay, các doanh nghiệp Nhà nước cần ổn định và phát triển sản xuất, tạo thêm nhiều chỗ làm việc mới, đồng thời từng bước nâng cao thu nhập cho người lao động.

Thời gian qua, khu vực công nghiệp ngoài quốc doanh được khuyến khích phát triển, đã tạo ra công ăn việc làm cho hàng vạn người lao động, với thu nhập từ 300 ngàn đến 500 ngàn đồng/tháng.

1.2.3. Người lao động tự giải quyết việc làm

Trong điều kiện tốc độ gia tăng lao động xã hội hàng năm cao như hiện nay, nếu chỉ trông chờ vào các cơ quan Nhà nước và các doanh nghiệp lớn để giải quyết việc làm, là điều không thể thực hiện. Một số lớn người lao động đã tự giải quyết việc làm trong hoàn cảnh hết sức khó khăn về vốn và các điều kiện khác. Đó là lực lượng lao động thuộc các thành phần kinh tế không kết cấu, làm nghề buôn thúng, bán mẹt, đạp xích lô, lái xe ôm, cắt tóc, đánh giầy, khuân vác... Tính riêng sáu quận nội thành Hà Nội, lực lượng này chiếm tới 48,7% lực lượng lao động của thành phố; ở thành phố Hồ Chí Minh, trong tổng số lực lượng không kết cấu có 31,6% làm dịch vụ gia công sửa chữa; 35,7% buôn bán thực phẩm hàng hoá; 7% là nghề xích lô...

Sự phát triển bột phát của thành phần kinh tế không kết cấu tuy góp phần giải quyết việc làm cho một số lớn người lao động ở các đô thị, song đã làm xuất hiện nhiều vấn đề xã hội nghiêm trọng như nạn lấn chiếm vỉa hè, lề đường làm nơi buôn bán, hành nghề; số lượng xích lô, xe máy tăng nhanh góp phần gây ách tắc giao thông và ô nhiễm môi trường; làm hàng giả, bán hàng lậu... Do đó, cần đưa khu vực lao động không kết cấu vào quỹ đạo quản lý của xã hội.

1.2.4. Sự ra đời của các trung tâm xúc tiến việc làm

Để góp phần giải quyết việc làm cho người lao động, trong các năm gần đây một hệ thống trung tâm xúc tiến việc làm đã ra đời. Theo số liệu của Sở Lao động, thương binh xã hội Hà Nội, trung tâm xúc tiến việc làm của Sở đã tổ chức dạy nghề cho 1.650 người, giải quyết việc làm cho 3.620 người, tổ chức 15 lớp học miễn phí theo chương trình Việt-Đức, Việt-Tiệp cho 250 người. Các trung tâm xúc tiến việc làm thuộc Tổng liên đoàn lao động Việt Nam với kinh phí Nhà nước tài trợ 2.504 triệu đồng, đã dạy nghề cho 28.620 người, giới thiệu việc làm cho 19.575 người, trong đó có 500 người đi làm việc ở nước ngoài. Năm 1998, số người được đào tạo nghề là 200 ngàn người, được giới thiệu việc làm là 100 ngàn người.

2. Chính sách việc làm

2.1. Khái niệm về chính sách việc làm

Chính sách việc làm là tổng thể các quan điểm, tư tưởng, các mục tiêu, các giải pháp và công cụ nhằm sử dụng lực lượng lao động và tạo việc làm cho lực lượng lao động đó.

Nói cách khác, chính sách việc làm là sự thể chế hoá pháp luật của Nhà nước trên lĩnh vực lao động và việc làm, là hệ thống các quan điểm, phương hướng mục tiêu và các giải pháp giải quyết việc làm cho người lao động.

Chính sách việc làm thực chất là một hệ thống các chính sách chung có quan hệ và tác động đến việc mở rộng và phát triển việc làm cho lực lượng lao động của toàn xã hội, như các chính sách: Khuyến khích phát triển các lĩnh vực, những ngành, nghề có khả năng thu hút nhiều lao động, chính sách tạo việc làm cho những đối tượng đặc biệt (người tàn tật, đối tượng tệ nạn xã hội, người hồi hương ...): chính sách hợp tác và xuất khẩu lao động đi nước ngoài v.v...

2.2. Vai trò, vị trí, của chính sách việc làm

– Chính sách việc làm là một trong những chính sách xã hội cơ bản của mọi quốc gia nhằm góp phần đảm bảo an toàn, ổn định và phát triển xã hội. Hội nghị thượng đỉnh Copenhagen, 3/1995 đã coi mở rộng việc làm là một trong những nội dung cơ bản nhất của chiến lược phát triển xã hội của các nước trên thế giới đến năm 2000 và 2010.

Đối với nước ta, tạo thêm việc làm cho người lao động, kiềm chế thất nghiệp ở tỉ lệ thấp là một trong những mục tiêu kinh tế vĩ mô mà Nhà nước thường xuyên quan tâm thực hiện.

– Chính sách việc làm tác động đến một vấn đề nhạy cảm, vừa có ý nghĩa về mặt kinh tế, vừa có ý nghĩa về mặt chính trị và xã hội. Việc hoạch định và thực hiện không tốt chính sách việc làm sẽ dẫn đến những hậu quả, những thiệt hại trực tiếp cả về kinh tế (không sử dụng hết tiềm năng lao động để phát triển kinh tế xã hội) và cả về chính trị, xã hội cho đất nước (ví dụ thất nghiệp tăng thì tệ nạn xã hội cũng tăng; thất nghiệp đồng hành với đói nghèo...).

– Chính sách việc làm có mối quan hệ biện chứng với các chính sách kinh tế - và các chính sách xã hội khác, đặc biệt là mối quan hệ chặt chẽ giữa chính sách việc làm với các chính sách như: chính sách dân số, chính sách giáo dục - đào tạo, chính sách cơ cấu kinh tế, chính sách công nghệ. Có thể nhận thấy rằng

+ Giáo dục đào tạo tốt thì cơ hội việc làm tăng.

+ Giảm tốc độ tăng dân số là công cụ chủ yếu để khắc phục tình trạng thất nghiệp về lâu dài.

+ Việc phát triển các ngành nghề sản xuất, các lĩnh vực, các doanh nghiệp quy mô nhỏ sử dụng nhiều lao động ở cả nông thôn lẫn thành thị là một vấn đề được tính đến khi xây dựng chính sách cơ cấu kinh tế (theo ngành, theo vùng lãnh thổ hoặc theo thành phần kinh tế).

+ Việc lựa chọn các công nghệ sản xuất phù hợp sử dụng nhiều lao động đôi khi có hiệu quả kinh tế - xã hội hơn là nhập những công nghệ quá hiện đại (sử dụng ít lao động và sử dụng lao động trình độ cao).

Thực hiện tốt chính sách việc làm, nguồn nhân lực được sử dụng có hiệu quả thì hiện tượng thất nghiệp sẽ giảm đi, như vậy chính sách bảo hiểm xã hội sẽ giảm được chi phí cho các trợ cấp thất nghiệp. Ngược lại, khi chính sách việc làm chưa được giải quyết tốt, nhất là vào thời kỳ kinh tế suy thoái, nạn thất nghiệp sẽ tăng lên, và cùng với nó là tình trạng đói nghèo, các tệ nạn xã hội sẽ dễ dàng phát sinh. Khi đó gánh nặng đối với các chính sách về bảo trợ xã hội, an ninh xã hội sẽ tăng lên, thậm chí còn có thể gây ra bất ổn định về chính trị, xã hội.

2.3. Những vấn đề cấp bách đặt ra cho chính sách việc làm ở nước ta

Cùng với việc chuyển sang cơ chế thị trường, việc giải quyết việc làm ở nước ta đứng trước những mâu thuẫn và thách thức lớn, đó là:

a. Mâu thuẫn giữa nhu cầu việc làm ngày càng lớn với khả năng giải quyết việc làm còn rất hạn chế, trong khi tiềm năng phát triển kinh tế và tạo việc làm còn khá lớn, song chưa khai thác, chưa gắn lao động với tiềm năng đất đai và tài nguyên thiên nhiên. Đáng chú ý nhất là tiềm năng về đất ở Tây nguyên, Đông Nam bộ, miền núi phía bắc, ven biển, hải đảo (còn khoảmg 3-4 triệu ha đất có khả năng làm nông nghiệp chưa được sử dụng: 9 triệu ha đất trống, đồi núi trọc, hệ số sử dụng đất bình quân đạt thấp).

b. Mâu thuẫn giữa lao động và việc làm ngày càng gay gắt khi phải điều chỉnh cơ cấu kinh tế theo cơ chế thị trường. Việc tổ chức lại lao động trên phạm vi toàn xã hội, điều chỉnh cơ cấu lao động xã hội cho phù hợp với cơ cấu của nền kinh tế theo hướng công nghiệp hoá, hiện đại hoá, tất sẽ dẫn đến dư thừa lao động.

Xu hướng tách và đẩy lao động là rất lớn, trước hết là lao động ở

khu vực nông nghiệp và tiểu thủ công nghiệp. Đó là sự không phù hợp giữa cơ cấu lao động cũ với cơ cấu nền kinh tế đang trong quá trình chuyển dịch: chúng ta vừa thiếu lao động kỹ thuật, lao động chất xám, lại thừa khá nhiều lao động phổ thông, làm cho năng suất xã hội còn thấp.

Từ đó dẫn đến các dòng di chuyển "chất xám" ngày càng lớn, chủ yếu là từ khu vực quốc doanh sang khu vực ngoài quốc doanh, doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài, các doanh nghiệp có vốn đầu tư cao hơn; sự di chuyển lao động từ nông thôn ra các thành phố lớn, các đô thị ngày càng tăng lên cùng với sự gia tăng các vấn đề xã hội nổi cộm phải giải quyết.

c. Mâu thuẫn trong bản thân việc làm, giải quyết việc làm vừa là vấn đề cấp bách, trước mắt, vừa là vấn đề cơ bản có ý nghĩa kinh tế lớn lao, vừa là vấn đề có ý nghĩa xã hội phức tạp. Vấn đề bức xúc trước mắt là một vấn đề việc làm cho một số đối tượng thanh niên mới lớn, bộ đội xuất ngũ, lao động hợp tác trở về, người hồi hương, đối tượng tệ nạn xã hội ở thành thị, vấn đề này nếu không được giải quyết tốt thì sẽ là mầm mống gây ra những "điểm nóng", làm mất an toàn xã hội, thậm chí gây mất an toàn chính trị.

d. Mâu thuẫn giữa nhu cầu giải quyết việc làm rất lớn với trình độ tổ chức quản lý giải quyết việc làm, chưa đáp ứng được đòi hỏi của cơ chế thị trường, với hệ thống giải quyết việc làm mới được phôi thai, đội ngũ cán bộ làm dịch vụ việc làm còn yếu kém.

2.4. Quan điểm chỉ đạo của chính sách việc làm

Trong chính sách giải quyết việc làm, một nguyên tắc cơ bản cần được thực hiện là đảm bảo công bằng xã hội, trên cơ sở Nhà nước tạo ra những điều kiện thuận lợi cho mọi người có cơ hội trong việc tìm kiếm và tự tạo việc làm, tránh tư tưởng ỷ lại vào Nhà nước, thực-

hiện chủ nghĩa bình quân chia đều việc làm với thu nhập; đồng thời cũng phải tránh xu hướng chạy theo thị trường tự do trong giải quyết việc làm, coi nhẹ trách nhiệm xã hội của Nhà nước, của các doanh nghiệp, các tổ chức kinh tế khiến cho tình trạng thất nghiệp trở nên vấn đề xã hội gay cấn.

Chủ trương của Nhà nước ta về lao động và việc làm là: Nhà nước có trách nhiệm hỗ trợ về tài chính để xúc tiến việc làm; Nhà nước bảo vệ, khuyến khích mọi người làm giầu một cách chính đáng, bảo đảm quyền tự do di chuyển chỗ làm, việc làm, tự do hành nghề; Nhà nước có trách nhiệm và có chế độ khuyến khích tạo việc làm mới để thu hút người lao động; khai thác mọi tiềm năng trong nhân dân và tranh thủ đầu tư, hỗ trợ của nước ngoài; tiếp tục chương trình dân số kế hoạch hoá gia đình để giảm sức ép của "cung" trên thị trường lao động.

Để có thể hoạch định và thực hiện tốt chính sách việc làm cần quán triệt những quan điểm chủ yếu sau:

- Một là, thay đổi quan niệm nhận thức về việc làm. Trước đây, trong cơ chế kế hoạch hoá tập trung bao cấp, Nhà nước phải lo mọi vấn đề về lao động và việc làm, từ đào tạo, phân bổ đến sử dụng và đãi ngộ. Khái niệm về việc làm trong cơ chế bao cấp hết sức xơ cứng, chỉ lao động trong khu vực Nhà nước thì mới được coi là có việc làm và được xã hội trân trọng. Trong cơ chế đó, khái niệm thất nghiệp, thiếu việc làm, lao động dư dôi, thị trường sức lao động... bị coi là xa lạ, chế độ tuyển dụng suốt đời được coi là đương nhiên. Cơ chế ấy cũng hạn chế đáng kể việc tự do di chuyển lao động, tự do hành nghề, do vậy làm hạn chế việc phát huy sức mạnh nguồn nhân lực cũng như quá trình tăng trưởng và phát huy sức mạnh của nguồn nhân lực cũng như quá trình tăng trưởng và phát triển nền kinh tế - xã hội

nói chung. Từ khi có cơ chế mới, cơ chế thị trường đã thu hút lao động, tạo khả năng mở thêm hàng triệu chỗ làm việc. Khái niệm về việc làm đã được chính thức ra đời theo đúng nghĩa của nó, làm cho mọi công dân dù hoạt động ở thành phần kinh tế nào, ở ngành nào hay ở đâu đều có thể yên tâm làm việc

Trong cơ chế thị trường, tự do hoá lao động là quan điểm cơ bản nhất để hình thành chính sách việc làm trong điều kiện mới. Quan điểm này phải được thể chế hoá thành luật pháp để đảm bảo cho người lao động được tự do hành nghề, liên doanh, liên kết, hợp tác và tự do thuê mướn lao động trên cơ sở pháp luật và sự hướng dẫn của Nhà nước.

– Hai là, trong điều kiện nền kinh tế thị trường và với nguồn lao động khá lớn hiện nay thì thất nghiệp hiện nay là điều khó tránh. Vấn đề cơ bản là Nhà nước phải kiểm soát được thị trường lao động nhằm khống chế và hạn chế thất nghiệp. Vì vậy, Nhà nước xác định mục tiêu của chính sách việc làm là phải xoá bỏ hoàn toàn nạn thất nghiệp mà là hạn chế nó đến mức thấp nhất, bảo đảm sự an toàn cho phép. Trong tương lai khi hội đủ một số điều kiện nhất định, nhất là về các điều kiện kinh tế, nước ta có thể có chế độ bảo hiểm của Nhà nước đối với những người thất nghiệp.

– Ba là, chính sách việc làm phải hướng vào tiếp tục giải phóng tiềm năng lao động, khuyến khích các lĩnh vực ngành, nghề và hình thức hoạt động có khả năng thu hút được nhiều lao động, đặc biệt là khuyến khích người có vốn, có kỹ thuật và công nghệ đầu tư vào sản xuất, kinh doanh, dịch vụ để tạo ra việc làm mới, thu hút thêm lao động xã hội.

Lênin có câu nói nổi tiếng: "... suy cho cùng, năng suất lao động là cái quyết định sự chiến thắng của chế độ xã hội mới". Câu đó luôn

luôn đúng. Tuy nhiên, kinh nghiệm của Ấn Độ, vào cuối những năm 1960 lại cho thấy khi nước này thu hút vào khu vực thâm canh cây lúa với số lượng lao động gần gấp đôi so với mức bình quân của những năm trước đó, thì kết quả sản lượng gạo vẫn tăng lên 20%. Đó là giải pháp tình thế, có giá trị nhất thời trong những điều kiện đặc thù. Trong hoàn cảnh nước ta hiện nay, có nhiều lúc, nhiều nơi cũng phải sử dụng các giải pháp tình thế tương tự, tạm chấp nhận sự hạn chế của năng suất, vẫn đảm bảo sự tăng trưởng của tổng sản phẩm xã hội, để giải quyết vấn đề việc làm.

– Bốn là, chính sách việc làm phải nhằm hoàn thiện số lượng, chất lượng nguồn nhân lực. Gắn với chất lượng nguồn nhân lực phải phát triển hệ thống giáo dục, đào tạo nhằm vừa nâng cao dân trí, vừa đáp ứng yêu cầu lao động có kỹ thuật cao trong quá trình công nghiệp hoá, hiện đại hoá, đồng thời tạo điều kiện cho lao động tự tạo việc làm. Vì vậy Nhà nước tổ chức và khuyến khích việc đào tạo, đào tạo lại và phổ cập nghề để người lao động có cơ hội tìm kiếm thêm việc làm hoặc tự tạo việc làm.

– Năm là, giải quyết việc làm phải theo các chương trình, dự án có mục tiêu, có vốn đầu tư từ nhiều nguồn và lập quỹ quốc gia giải quyết việc làm. Gắn vấn đề lao động việc làm với chiến lược phát triển kinh tế - xã hội cũng như với các chương trình quốc gia khác (đặc thù hay mục tiêu) như: tín dụng, phát triển nông thôn, quy hoạch và phát triển đô thị, xuất khẩu lao động việc làm ngoài nước, đối tượng ưu tiên v.v...

2.5. Mục tiêu chung về giải quyết việc làm

Căn cứ vào các tài liệu dự báo về phát triển nguồn lao động và nhu cầu giải quyết việc làm, chúng ta có thể xác định được mục tiêu chủ yếu về giải quyết việc làm cho người lao động nước ta giai đoạn

1996 - 2000 là hình thành một lực lượng lao động xã hội đông đảo có cơ cấu và chất lượng phù hợp với nền kinh tế thị trường. Muốn vậy phải thực hiện được hai mục tiêu cụ thể như sau:

a) Xây dựng đội ngũ lao động có chất lượng cao, nắm vững khoa học - công nghệ hiện đại, tay nghề vững vàng, đáp ứng được nhu cầu công nghiệp hoá, hiện đại hoá đất nước, góp phần ngăn chặn nguy cơ tụt hậu so với các nước trong khu vực. Nói cách khác, cần hết sức coi trọng việc đào tạo và sử dụng đội ngũ lao động có trình độ chất xám, tiến thẳng vào công nghệ cao, tạo ra việc làm có năng suất cao, tiến tới đảm bảo cho người lao động có thể tự do lựa chọn việc làm phù hợp với khả năng của mình.

b) Thực hiện toàn dụng lao động, phấn đấu giảm tỷ lệ thất nghiệp ở thành thị xuống dưới 5%; tăng tỷ lệ sử dụng có hiệu quả thời gian lao động nông thôn lên 75%; tạo nên 6,5 triệu chỗ làm việc mới cho người lao động. Điều đó cần phát triển tối đa các vùng, lĩnh vực và ngành nghề mới, lựa chọn và áp dụng công nghệ thích hợp, sử dụng nhiều lao động để nhiều người có việc làm, bao gồm cả phụ nữ, người vị thành niên, người nghèo, người tàn tật. Thông qua giải quyết việc làm mà góp phần bảo đảm cho các gia đình có công với cách mạng có mức sống bằng hoặc cao hơn mức sống trung bình của dân cư nơi cư trú, giảm số hộ nghèo xuống khoảng 10% vào năm 2000.

2.6. Phương hướng cơ bản về giải quyết việc làm

Nhằm thực hiện thắng lợi các mục tiêu nêu trên, trong những năm trước mắt phải tập trung sức tạo việc làm cho người lao động theo các phương hướng cơ bản sau:

- Lựa chọn mô hình tăng trưởng, phát triển kinh tế và khả năng tạo việc làm

Tạo việc làm, sử dụng tối đa và có hiệu quả các nguồn nhân lực không thể đặt riêng rẽ, tách khỏi việc lựa chọn mô hình tăng trưởng, phát triển kinh tế. Việc lựa chọn này, về thực chất là dựa trên những luận điểm về lý thuyết và sự phân tích thực tiễn của từng mô hình.

Mô hình tăng trưởng, phát triển kinh tế đáng được đặc biệt chú ý đối với hoàn cảnh Việt Nam, trước hết là mô hình "đầu tư - tăng trưởng kinh tế". Về lý thuyết kinh tế, tư tưởng của mô hình này rất rõ ràng, chặt chẽ và đúng đắn. Nó phát biểu, muốn tăng trưởng được kinh tế phải có tích luỹ, để từ đó có vốn đầu tư mở rộng tái sản xuất. Hiện nay, Việt Nam chưa có điều kiện này, vì lẽ, thu nhập quốc dân còn ít, tốc độ tăng trưởng chậm; trong khi đó tốc độ tăng trưởng dân số còn cao, tỷ lệ tích luỹ lấy từ thu nhập quốc dân chưa hình thành được. Vậy, phải tạo vốn đầu tư cho kinh tế tăng trưởng và phát triển kinh tế từ bên ngoài, coi đây là vấn đề số một của tăng trưởng và phát triển. Việt Nam cần có khả năng dựa vào lợi thế so sánh của mình là tiềm năng về tài nguyên thiên nhiên và nguồn nhân lực đông đảo để thu hút vốn đầu tư từ bên ngoài (hiểu theo nghĩa rộng bao gồm cả tiền vốn bằng ngoại tệ, thiết bị, phương tiện kỹ thuật, công nghệ, tri thức quản lý kinh tế hiện đại...).

Mô hình "đầu tư - tăng trưởng kinh tế" sẽ tạo được nhiều việc làm do mối liên hệ chặt chẽ giữa vốn và nhân lực. Tốc độ tăng và quy mô của vốn đầu tư sẽ thúc đẩy trực tiếp tốc độ và quy mô của việc thu hút các nguồn nhân lực vào hoạt động kinh tế.

– Nhà nước cùng toàn dân ra sức đầu tư phát triển, thực hiện tốt kế hoạch và các chương trình phát triển kinh tế - xã hội. Khuyến khích mọi thành phần kinh tế, mọi công dân, mọi nhà đầu tư trong nước và nước ngoài mở mang ngành nghề, tạo nhiều việc làm cho người lao động. Mọi công dân đều bình đẳng trước pháp luật, được tự

do hành nghề, thuê mướn nhân công theo pháp luật.

– Phát triển dịch vụ việc làm. Tổ chức đào tạo và đào tạo lại đội ngũ lao động hiện có, phổ cập nghề nghiệp cho lao động xã hội, trước hết là cho thanh niên, nhằm hình thành một đội ngũ lao động có số lượng, cơ cấu và chất lượng phù hợp với cơ cấu của hệ thống kinh tế mới và yêu cầu của thị trường lao động. Phát huy vai trò của các trung tâm xúc tiến việc làm trong việc làm môi giới giữa người lao động và người sử dụng lao động.

– Kết hợp giải quyết việc làm tại chỗ là chính, tiếp tục phân bố lại dân cư và nguồn lao động trên các vùng lãnh thổ của đất nước, tăng dân cư trên các địa bàn có tính chiến lược về kinh tế và an ninh quốc phòng, xây dựng các vùng kinh tế - xã hội dân cư mới để gắn lao động với đất đai và tài nguyên thiên nhiên. Đồng thời, mở rộng hợp tác lao động quốc tế, đẩy mạnh xuất khẩu lao động, đưa lao động đi làm việc có thời hạn ở nước ngoài.

– Đa dạng hoá việc làm trên cơ sở đó mà đa dạng hoá thu nhập, phát triển các hình thức sử dụng kinh doanh phong phú trong mối quan hệ đan xen giữa các thành phần kinh tế. Cần coi trọng phát triển các hình thức tổ chức sản suất kinh doanh thu hút được nhiều lao động và phù hợp với nhu cầu phát triển của nền kinh tế thị trường. Trong đó, chủ yếu là xí nghiệp nhỏ và vừa, khu vực phi kết cấu, việc làm phi nông nghiệp, hình thức thanh niên xung phong và bộ đội làm kinh tế.

2.7. Phương hướng giải quyết việc làm ở thành thị

a) Thực hiện chương trình phát triển các doanh nghiệp quy mô lớn, nhất là ở các địa bàn có điều kiện thiết lập các khu chế xuất, khu công nghiệp tập trung; phát triển các tập đoàn sản xuất mạnh của Nhà nước ở các vùng hoặc trên phạm vi cả nước, các công ty cổ phần,

công ty trách nhiệm hữu hạn, các dự án thu hút vốn đầu tư nước ngoài để tạo việc làm có giá trị kinh tế cao và giá trị lao động cũng cao, phù hợp với tính chất của lao động thành thị.

Theo hướng này, cần đặc biệt quan tâm việc đào tạo và hoàn thiện kỹ năng nghề nghiệp cho người lao động ở trình độ cao, thông qua việc phát triển các trung tâm huấn luyện cao cấp ở một số địa bàn trọng điểm.

b) Phát triển các lĩnh vực, ngành nghề có khả năng thu hút được nhiều lao động phù hợp với đặc điểm lao động ở thành thị. Trong đó, cần đặc biệt quan tâm phát triển khu vực kinh tế phi kết cấu, các doanh nghiệp nhỏ và vừa hoạt độngtrong lĩnh vực sản xuất kinh doanh và dịch vụ. Đồng thời phải coi gia công xuất khẩu là quốc sách, lợi dụng tối đa ưu thế của nước ta là nguồn lao động dồi dào, tiền công rẻ, dễ tiếp thu kỹ thuật và công nghệ mới, lại có nguồn nguyên liệu trong nước, tại chỗ phong phú.

Việc gia công xuất khẩu cần phát triển theo hướng đa dạng hoá mặt hàng, trước hết là các mặt hàng có công nghệ sử dụng nhiều lao động như dệt, may, da giày, gốm sứ, lắp ráp hàng điện tử, xe máy...và mở rộng thị trường, nhất là thị trường các nước phát triển và đang phát triển, trong đó coi trọng thị trường Châu Á -Thái Bình Dương.

Phát triển các cơ sở dịch vụ công cộng và phát triển nhà ở trong các thành phố sẽ tạo ra rất nhiều việc làm cho dân cơ thành thị, đặc biệt ở các thành phố lớn, các khu công nghiệp tập trung, kể cả khu chế xuất, khu công nghiệp kỹ thuật cao.

c) Khai thác tiềm năng kinh tế vùng ven thành thị trong mối liên hệ kinh tế giữa nội-ngoại thành nhằm thúc đẩy nhanh quá trình công nghiệp hoá, hiện đại hoá đất nước.

Theo hướng này, cần hình thành các vành đai cung cấp lương

thực cho thành thị, hệ thống cung cấp tín dụng và hàng hoá cho nông thôn; chuyển những cơ sở sản xuất thích hợp từ nội thành ra ngoại thành, tạo ra những cụm kinh tế vệ tinh của các thành thị. Mặt khác hình thành hệ thống dịch vụ con thoi giữa nội - ngoại thành để giải quyết việc làm cho lao động thành thị.

Sử dụng hợp lý lao động ngoại tỉnh di chuyển vào các thành phố. Muốn vậy, trước hết phải theo dõi kịp thời và thống kê chính xác số lượng và nghề nghiệp của dân di cư vào thành phố, trên cơ sở đó tổ chức tuyển chọn những người lao động có tay nghề cao mà thành thị cần, phối hợp với các địa phương để đào tạo lại tay nghề cho người lao động để đưa họ vào làm việc ở những khu công nghệ cao.

2.8. Phương hướng giải quyết việc làm ở nông thôn

a) Chuyển dịch cơ cấu kinh tế và cơ cấu lao động ở nông thôn theo hướng giảm dần lao động thuần nông, giải phóng đất đai, khắc phục tình trạng diện tích đất nông nghiệp bình quân đầu người quá thấp như hiện nay.

Đa dạng hoá ngành nghề, thực hiện nguyên tắc người nào giỏi việc gì thì làm việc ấy, trên cơ sở giao đất ổn định cho các hộ gia đình; đồng thời, thông qua cơ chế chính sách và biện pháp để từng bước tập trung ruộng đất vào các hộ gia đình có khả năng về sản xuất, kinh doanh nông sản hàng hoá. Đa dạng hoá việc làm và đa dạng hoá thu nhập cần trở thành hình thức phổ biến ở nông thôn, đặc biệt chú trọng phát triển mạnh mẽ việc làm phi nông nghiệp, các doanh nghiệp nhỏ ở nông thôn.

b) Khuyến khích phát triển các hình thức hợp tác xã kiểu mới, trên nguyên tắc hoàn toàn tự nguyện và cùng có lợi ở quy mô thích hợp (hợp tác xã liên gia đình, hợp tác nhóm hộ...). Đồng thời, có chính sách và cơ chế khuyến khích những người có vốn và kỹ thuật mở

mang hình thức kinh doanh theo lối nông trại ở các tỉnh miền Trung, miền Tây Nguyên và Đông Nam bộ. Đây là hình thức tổ chức lao động, giải quyết việc làm có hiệu quả trong nền kinh tế thị trường.

c) Phát triển mạnh mẽ các ngành nghề phi nông nghiệp, sử dụng nhiều lao động ở nông thôn, nhưng cần ít vốn và hướng về làm hàng xuất khẩu, như công nghiệp gia đình và xí nghiệp nhỏ ở nông thôn; khôi phục các ngành nghề truyền thống có giá trị cao, các làng nghề gắn liền với đô thị hoá nông thôn, hình thành các thị trấn, thị tứ trên các trục đường giao thông.

Nhà nước cần có chính sách và cơ chế khuyến khích các hoạt động phi nông nghiệp, nhất là các hoạt động phi kết cấu ở nông thôn, để giải quyết từng bước tình trạng thiếu việc trầm trọng và việc làm có thu nhập thấp ở nông thôn hiện nay, hạn chế việc di chuyển quá mức lao động nông thôn vào thành thị, gây khó khăn cho thành thị trong quản lý lao động và quản lý xã hội.

d) Hướng vào các vùng có khả năng thu hút được nhiều lao động, cần khai thác thêm và sử dụng có hiệu quả 3 triệu ha đất trống, đồi trọc, khai thác các vùng Đông Nam bộ, Tây Nguyên... Thực hiện các dự án lấn biển, khai thác kinh tế biển, các hải đảo.

Việc thực hiện phương hướng này cần kết hợp với các dự án di dân, xây dựng các vùng kinh tế - xã hội dân cư mới để phân bố lại lao động giữa các vùng lãnh thổ và làm giảm sức ép về việc làm.

Để giải quyết việc làm ở nông thôn theo phương hướng nói trên, một vấn đề cực kì quan trọng là phải tạo ra một thị trường vốn đa dạng trong nông thôn dưới nhiều hình thức khác nhau. Ở đây, đòi hỏi phải có sự hỗ trợ trực tiếp về vốn của Nhà nước, của các tổ chức quốc tế phi Chính phủ, của cộng đồng. Bên cạnh hệ thống ngân hàng, Nhà nước cần xây dựng hệ thống tín dụng cho người nghèo, khôi phục và

phát triển hợp tác xã tín dụng, tổ chức thử ngân hàng cổ phần trong nông thôn.

CÂU HỎI ÔN TẬP

1. Nguồn nhân lực và chính sách quản lý nguồn nhân lực.

2. Thực trạng phát triển nguồn nhân lực những năm qua ở nước ta.

3. Quan niệm về việc làm và tình hình giải quyết việc làm ở nước ta trong những năm qua.

4. Khái niệm, vai trò và vị trí của chính sách việc làm.

5. Mục tiêu và phương hướng giải quyết việc làm.

Chương XI

CHÍNH SÁCH GIÁO DỤC VÀ ĐÀO TẠO

I- GIÁO DỤC VÀ SỰ PHÁT TRIỂN

1. Khái niệm giáo dục và đào tạo

Một cách khái quát nhất có thể hiểu giáo dục là một quá trình bao gồm tất cả các hoạt động hướng vào sự phát triển và rèn luyện năng lực (tri thức, kỹ năng, kỹ xảo) và phẩm chất (niềm tin, đạo đức, thái độ...) ở con người để có thể phát triển nhân cách đầy đủ và trở nên có giá trị tích cực đối với xã hội.

Định nghĩa hẹp hơn: Giáo dục là một quá trình được tổ chức một cách có mục đích, có kế hoạch nhằm truyền đạt và lĩnh hội những kinh nghiệm xã hội của loài người

Ở khái niệm đầu ta thấy, ở đâu có sự truyền đạt và lĩnh hội tri thức, sự tác động qua lại để hình thành phẩm chất con người thì ở đó có giáo dục. Khái niệm sau nhấn mạnh tới tính mục đích và tính kế hoạch của quá trình truyền đạt và lĩnh hội những kinh nghiệm xã hội. Vì vậy, khái niệm giáo dục ở trường hợp thứ hai thường gắn với nhà trường, vì nhà trường là nơi tổ chức giáo dục một cách có hệ thống và có kế hoạch chặt chẽ nhất. Tuy nhiên, giáo dục còn được tiến hành ở ngoài nhà trường do các tổ chức và các cơ sở xã hội khác thực hiện như các tổ chức sản xuất, kinh doanh, các tôn giáo, các đoàn thể xã hội, các cụm dân cư...

– Khái niệm giáo dục được dùng trong giáo trình là khái niệm theo nghĩa hẹp.

– Người ta thường phân chia giáo dục thành hai loại: chính quy và không chính quy. Giáo dục chính quy là những lớp học theo một chương trình đã được Nhà nước chuẩn hoá. Giáo dục không chính quy là những lớp học có chương trình tuỳ thuộc vào mục đích và yêu cầu người học.

– Cùng với khái niệm giáo dục, người ta còn dùng khái niệm đào tạo. Đào tạo là quá trình phát triển có hệ thống các tri thức, kỹ năng, kỹ xảo và thái độ, tư cách... đòi hỏi ở một cá nhân để thực hiện nhiệm vụ chuyên môn nhất định. Như vậy, đào tạo được hiểu là một dạng đặc thù của giáo dục, trong đó nó hướng về giáo dục chuyên môn nghề nghiệp.

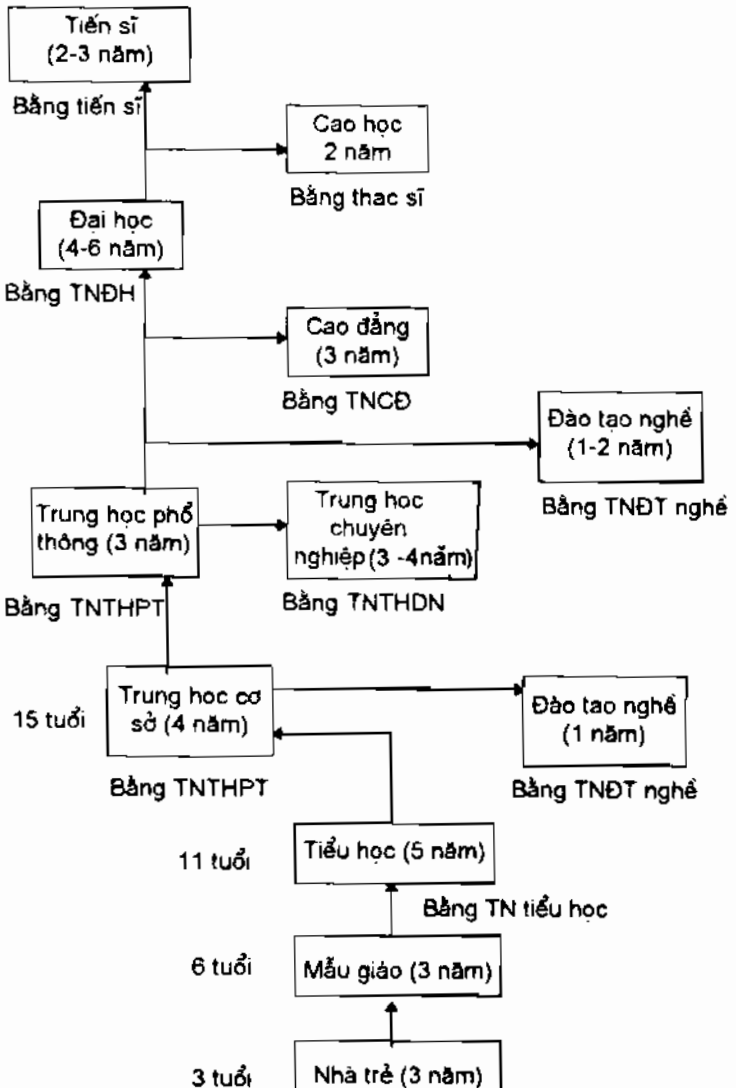
Là một dạng đặc thù của giáo dục nên quá trình đào tạo cũng tuân theo những quy luật chung của giáo dục. Tuy nhiên, do những đặc điểm riêng của nó (về mục tiêu, về đối tượng và về phương pháp) nên trong thực tế giáo dục người ta vẫn thường tách riêng giáo dục và đào tạo.

2. Hệ thống giáo dục quốc dân (Xem sơ đồ 10.1)

Là một hệ thống con trong hệ thống xã hội nói chung, hệ thống giáo dục quốc dân của mỗi quốc gia phải được tổ chức nhằm đáp ứng những mục tiêu và quan điểm về giáo dục của chính phủ trong mỗi thời kì lịch sử. Ở nước ta, để đáp ứng yêu cầu về giáo dục - đào tạo trong thời kì đổi mới đất nước, hệ thống giáo dục quốc dân được tổ chức theo Luật giáo dục quy định tại điều 6 như sau:

2.1 Giáo dục mầm non, bao gồm: nhà trẻ và mẫu giáo

2.2 Giáo dục phổ thông, bao gồm hai bậc học : bậc tiểu học và bậc trung học. Bậc trung học có hai cấp học là cấp trung học cơ sở và trung học phổ thông.



Sơ đồ 10.1. **Hệ thống giáo dục quốc dân**

2.3. Giáo dục nghề nghiệp, có trung học chuyên nghiệp và chuyên nghiệp dạy nghề.

2.4. Giáo dục đại học. Cũng theo Luật giáo dục tại các điều 22, điều 28, điều 34, giáo dục đại học đào tạo hai trình độ là trình độ cao đẳng và trình độ đại học; giáo dục sau đại học đào tạo hai trình độ là trình độ thạc sĩ và trình độ tiến sĩ.

Phương thức giáo dục gồm giáo dục chính quy và giáo dục không chính quy (xem Luật giáo dục, Nhà xuất bản Chính trị quốc gia, Hà Nội-1998, trang 10).

3 .Quá trình phát triển giáo dục - đào tạo ở nước ta

Ngay từ ngày thành lập nước Việt Nam dân chủ cộng hoà (2-9-1945). Đảng và Nhà nước ta đã luôn quan tâm đến giáo dục, luôn coi giáo dục là một công cụ quan trọng trong tiến trình bảo vệ và xây dựng đất nước.

Kể từ năm 1945 đến nay, nền giáo dục mới ở nước ta đã có ba cuộc cải cách giáo dục.

3.1. Cuộc cải cách giáo dục lần thứ nhất - 1950

Tháng 7 - 1950, bản đề án cải cách giáo dục đã được Hội đồng Chính phủ thông qua, với mục tiêu tổng quát là xây dựng một nền giáo dục dân chủ nhân dân. Bản đề án đã nêu rõ: Nền giáo dục mới phải là nền giáo dục của dân, do dân và vì dân, được thiết kế trên nguyên tắc là "Dân tộc, khoa học, đại chúng". Mục tiêu của hệ thống giáo dục là giáo dục thế hệ trẻ thành những người công dân trung thành với chế độ dân chủ nhân dân, có phẩm chất, nghị lực phục vụ kháng chiến, phục vụ nhân dân. Phương châm giáo dục là: Học đi đôi với hành, gắn việc học tập ở nhà trường với công cuộc giải phóng đất nước. Cơ cấu nhà trường cải cách gồm có hệ thống phổ thông 9 năm

và hệ thống giáo dục bình dân, giáo dục chuyên nghiệp, giáo dục cao đẳng và đại học.

Trong cải cách lần này đã thực hiện dạy Tiếng Việt ở bậc đại học, hoàn tất việc đưa Tiếng Việt vào dạy ở nhà trường vốn đã được triển khai sau Cách mạng Tháng 8 năm 1945.

3.2. Cuộc cải cách giáo dục lần thứ hai - 1956

Sau ngày giải phóng (1954), miền Bắc có hai hệ thống giáo dục phổ thông cùng tồn tại: hệ thống giáo dục 9 năm (ở vùng kháng chiến do ta xây dựng) và hệ thống giáo dục 12 năm (ở vùng mới giải phóng do Pháp để lại). Tình hình đó đòi hỏi phải chấn chỉnh và củng cố giáo dục phổ thông. Mặt khác, đất nước lúc này tạm chia làm hai miền, nền giáo dục vừa phải phục vụ cho công cuộc xây dựng miền Bắc, vừa phải phục vụ nhiệm vụ đấu tranh chống Mỹ - Nguỵ, thực hiện thống nhất đất nước. Vì vậy, tháng 3 - 1956, Chính phủ đã thông qua đề án cải cách giáo dục lần thứ hai.

Mục tiêu của cải cách giáo dục lần này là: đào tạo, bồi dưỡng thế hệ trẻ thành những người phát triển về mọi mặt, những công dân tốt, trung thành với tổ quốc; những người lao động tốt, cán bộ tốt của nước nhà, có tài, có đức để phát triển chế độ dân chủ nhân dân, tiến lên xây dựng CNXH ở nước ta, đồng thời để thực hiện thống nhất nước nhà. Phương châm giáo dục là liên hệ lý luận với thực tiễn, gắn chặt nhà trường với đời sống xã hội. Nội dung giáo dục có tính chất toàn diện gồm bốn mặt: đức, trí, thể, mĩ, trong đó trí dục là cơ sở, đồng thời tăng cường giáo dục tư tưởng và giáo dục đạo đức. Trong phương pháp giáo dục thực hành, đưa tri thức vào cuộc sống. Về hệ thống giáo dục, hình thành hệ giáo dục phổ thông 10 năm (gồm 3 cấp: cấp một - từ lớp 1 đến lớp 4; cấp hai - từ lớp 5 đến lớp 7 và cấp ba - từ lớp 8 đến lớp 10); giáo dục đào tạo và chuyên nghiệp.

Cuộc cải cách giáo dục lần thứ hai là một bước tiến cơ bản trong sự nghiệp xây dựng nền giáo dục XHCN.

Sau ngày 5 - 8 - 1964, Mỹ ném bom bắn phá miền Bắc, để vừa phát triển giáo dục vừa tăng cường lực lượng quốc phòng nhằm bảo vệ miền Bắc, giải phóng miền Nam, thống nhất nước nhà, ngày 5 - 8 - 1965 Thủ tướng Chính Phủ đã có chỉ thị chuyển hướng công tác giáo dục cho thích hợp với điều kiện thời chiến. Phương hướng chính của việc chuyển hướng này là tiếp tục phát triển giáo dục một cách mạnh mẽ, đảm bảo an toàn cho học sinh trong học tập, gắn chặt hơn nữa hoạt động của nhà trường với đời sống sản xuất và chiến đấu.

Trong điều kiện chiến tranh đang tiếp diễn ác liệt nhưng ngày 28 -6 - 1966 Bộ Chính trị Đảng ta đã ra Nghị quyết số 142/NQ-TW về việc đào tạo và bồi dưỡng cán bộ khoa học kỹ thuật và quản lý kinh tế. Đây là văn kiện chuyên đề đầu tiên của Đảng nói về công tác đào tạo và bồi dưỡng cán bộ chuyên môn. Nghị quyết đã chỉ rõ trước tình hình mới, việc đào tạo cán bộ chuyên môn không những không được giảm nhẹ mà cần đẩy mạnh hơn, kể cả cử người đi học nước ngoài để đáp ứng nhu cầu của cả nước trước mắt và lâu dài.

Ở miền Nam Việt Nam, từ năm 1954 - 1975, vùng giải phóng trong điều kiện chiến tranh ác liệt nhưng nền giáo dục Cách mạng vẫn được duy trì và phát triển tuy có trải qua nhiều thăng trầm.

3.3. Cuộc cải cách giáo dục lần thứ ba - 1979

3.3.1. Với nhận thức giáo dục là "nền tảng văn hoá của một nước, là sức mạnh tương lai của một dân tộc, nó đặt những cơ sở ban đầu rất trọng yếu cho sự phát triển con người Việt Nam XHCN [1], ngày 11 - 1 - 1979, Bộ Chính trị Trung ương Đảng đã ra Nghị quyết số 14-NQ/TW về cải cách giáo dục, trong điều kiện đất nước đã thống

[1] Báo cáo chính trị đại hội lần thứ IV - Đảng Cộng sản Việt Nam.

nhất, cùng đi lên XHCN. Đây là cuộc cải cách giáo dục lần thứ ba.

Những nội dung và mục tiêu cơ bản của cuộc cải cách giáo dục lần này là:

- Coi giáo dục là một bộ phận quan trọng của cách mạng tư tưởng, văn hoá, là nhân tố quan trọng thúc đẩy sự phát triển kinh tế, văn hoá, khoa học và kỹ thuật. Giáo dục là nhân tố có tính quyết định trong việc đào tạo, bồi dưỡng nhân tài và đội ngũ lao động mới có đạo đức, kiến thức, kỹ năng, sức khoẻ...

- Thực thi nhiệm vụ chăm sóc và giáo dục thế hệ trẻ từ nhỏ đến lúc trưởng thành, từng bước thu hút tất cả trẻ em trong độ tuổi vào nhà trẻ và mẫu giáo, phấn đấu cho thế hệ trẻ đến tuổi trưởng thành được học đầy đủ đến bậc phổ thông trung học.

- Thực hiện tốt hơn nguyên lý giáo dục: học đi đôi với hành, giáo dục kết hợp với lao động sản xuất, nhà trường gắn liền với xã hội.

– Cải cách cả cơ cấu hệ thống giáo dục, nội dung giáo dục, phương pháp giáo dục. Hệ thống giáo dục quốc dân được xác định bao gồm từ mầm non đến sau đại học. Bậc giáo dục phổ thông được thiết kế là 12 năm.

Cuộc cải cách giáo dục lần thứ ba được triển khai thực hiện từ năm 1979. Nhưng do những khó khăn về khinh tế-xã hội ở những năm 1980, ngành giáo dục và đào tạo đã lâm vào tình trạng yếu kém về nhiều mặt và do đó đã phải có những điều chỉnh.

Tháng 1 năm 1993 hội nghị lần thứ tư của ban chấp hành trung ương Đảng (khoá VII) đã đề ra nghị quyết về "Tiếp tục đổi mới sự nghiệp giáo dục và đào tạo". Hội nghị này đã đề ra bốn quan điểm và 12 chủ trương chính sách. Những quan điểm đó là

Giáo dục đào tạo cùng với khoa học và công nghệ được xem là

quốc sách hàng đầu. Coi đầu tư cho giáo dục, đào tạo là một trong những hướng chính của đầu tư phát triển. Huy động toàn xã hội góp sức xây dựng giáo dục.

– Giáo dục phải nhằm nâng cao dân trí, đào tạo nhân lực, bồi dưỡng nhân tài, hình thành những con người có chất lượng mới, những con người lao động tự chủ, năng động sáng tạo. Phải mở rộng quy mô, đồng thời nâng cao chất lượng, hiệu quả giáo dục.

– Giáo dục phải gắn chặt với yêu cầu của đất nước, phù hợp với xu thế tiến bộ của thời đại, phải được tổ chức để mọi người đều được học và học thường xuyên suốt đời.

– Đa dạng hoá hình thức giáo dục đào tạo, đảm bảo công bằng xã hội trong giáo dục, người đi học nói chung phải đóng học phí, người sử dụng lao động qua đào tạo phải đóng góp chi phí cho đào tạo; Nhà nước có chính sách đảm bảo cho người nghèo và các đối tượng chính sách đều được đi học.

Những quan điểm về giáo dục trên đã tạo ra cơ sở làm cho giáo dục có những bước phát triển căn bản đáp ứng yêu cầu của nền kinh tế thị trường theo định hướng XHCN, có sự quản lý của Nhà nước.

3.3.2. Để những quan điểm trên thực sự được quán triệt sâu rộng trong hoạt động thực tế trong các cơ quan Đảng và Nhà nước và trong toàn xã hội, đồng thời chính xác hoá và cụ thể hoá hơn nữa những quan điểm đó trong thời kì đất nước tiến vào công nghiệp hoá, hiện đại hoá, thực hiện sự hội nhập vào cộng đồng quốc tế có hiệu quả, tháng 12-1996, Hội nghị lần thứ hai Ban chấp hành Trung ương (khoá VIII) đã đề ra những định hướng phát triển giáo dục đào tạo trong thời kì công nghiệp hoá, hiện đại hoá, những nhiệm vụ, mục tiêu phát triển giáo dục đào tạo đến năm 2000 và những giải pháp chủ yếu.

Những định hướng phát triển giáo dục đào tạo trong thời kì

công nghiệp hoá hiện đại hoá là:

– Nhiệm vụ và mục tiêu cơ bản của giáo dục là nhằm xây dựng những con người và thế hệ thiết tha gắn bó với lý tưởng độc lập dân tộc và CNXH, có đạo đức, phong cách phù hợp với yêu cầu của sự nghiệp XHCN, hiện đại hoá đất nước, với truyền thống dân tộc Việt Nam.

– Giữ vững mục tiêu xã hội chủ nghĩa trong nội dung phương pháp giáo dục đào tạo, trong các chính sách, nhất là chính sách công bằng xã hội.

- Thực sự coi giáo dục đào tạo là quốc sách hàng đầu. Nhận thức sâu sắc giáo dục đào tạo cùng với khoa học và công nghệ là nhân tố quyết định tăng trưởng kinh tế và phát triển xã hội, đầu tư cho giáo dục đào tạo là đầu tư phát triển. Thực hiện các chính sách ưu tiên, ưu đãi đối với giáo dục đào tạo, đặc biệt là chính sách đầu tư và chính sách tiền lương. Có giải pháp mạnh mẽ để phát triển nhân lực.

- Giáo dục đào tạo là sự nghiệp của toàn Đảng, của Nhà nước và của toàn dân. Mọi người đi học, học thường xuyên, học suốt đời, mọi người chăm lo cho giáo dục

– Phát triển giáo dục đào tạo gắn với nhu cầu phát triển kinh tế xã hội, những tiến bộ khoa học công nghệ và củng cố quốc phòng, an ninh, coi trọng cả ba mặt: mở rộng quy mô, nâng cao chất lượng và phát huy hiệu quả.

– Thực hiện công bằng xã hội trong giáo dục đào tạo. Tạo điều kiện để ai cũng được học hành.

– Giữ vai trò nòng cốt của các trường công lập đi đôi với đa dạng hoá các loại hình giáo dục đào tạo, trên cơ sở Nhà nước thống nhất quản lý, tạo cơ hội cho mọi người có thể lựa chọn cách học phù hợp với mưu cầu và hoàn cảnh của mình. Phát triển các trường bán công, dân lập ở những nơi có điều kiện, từng bước mở các trường tư thục ở một

số bậc học như mầm non, phổ thông trung học (cấp III), trung học chuyên nghiệp, dạy nghề, đại học. Mở rộng các hình thức đào tạo không tập trung, đào tạo từ xa, từng bước hiện đại hoá hình thức giáo dục.

4. Mục đích của giáo dục - đào tạo

Mục đích giáo dục, nói một cách tổng quát và hình tượng là "trồng người", là hình thành những con người có phẩm chất, trình độ, năng lực đáp ứng yêu cầu của xã hội, thích ứng với sự phát triển của đất nước, sự phát triển con người, xã hội và thời đại. Cụ thể là:

– Cung cấp cho con người một khối lượng kiến thức nhất định, những hiểu biết chung về đất nước, con người, xã hội hoặc về một lĩnh vực nhất định (lịch sử, địa lý, toán học, kinh tế học...).

– Chuyển giao các giá trị văn hoá, các quy tắc ứng xử, các chuẩn mực của xã hội và của con người cho các thế hệ nối tiếp sau. Các giá trị văn hoá ở đây bao gồm cả vật chất lẫn tinh thần, cả những giá trị truyền thống của dân tộc, cộng đồng lẫn những giá trị chung của toàn nhân loại.

– Giúp con người tiếp nhận các cơ chế kiểm soát và điều chỉnh hành vi đối với họ trong cuộc sống xã hội.

– Giúp con người có kỹ năng trong những lĩnh vực nghề nghiệp nhất định để tham gia vào quá trình lao động xã hội, phát huy tiềm năng của cá nhân để phát triển cá nhân và đóng góp với sự phát triển chung của xã hội.

II. CHÍNH SÁCH GIÁO DỤC VÀ ĐÀO TẠO

1. Khái niệm về chính sách giáo dục và đào tạo

Như đã giới thiệu, chính sách giáo dục, đào tạo là một trong những chính sách xã hội cơ bản nằm trong hệ thống các chính sách

kinh tế - xã hội của Nhà nước. Chính sách giáo dục và đào tạo là công cụ quản lý vĩ mô của Nhà nước đối với hoạt động giáo dục và đào tạo nhằm thực hiện các mục tiêu của Nhà nước về lĩnh vực này.

Có thể hiểu chính sách giáo dục và đào tạo là một hệ thống các quan điểm, các mục tiêu của Nhà nước về giáo dục, đào tạo, cùng các phương hướng, giải pháp nhằm thực hiện các mục tiêu đó trong một giai đoạn nhất định của sự phát triển đất nước.

2. Vai trò của chính sách giáo dục, đào tạo

Đối tượng của giáo dục, đào tạo là con người - vốn quý nhất, nguồn nội lực cốt lõi đối với sự tồn tại và phát triển của đất nước. Có thể nói, giáo dục, đào tạo là mối quan tâm hàng đầu của mỗi quốc gia nhằm tạo ra một nguồn nhân lực có trí tuệ cao, có tay nghề thành thạo, có phẩm chất tốt đẹp, đáp ứng ở mức cao nhất những yêu cầu phát triển kinh tế xã hội của đất nước. Nếu như trước đây sự thiếu vốn và nghèo nàn về cơ sở vật chất là nguyên nhân chủ yếu làm chậm tốc độ phát triển kinh tế thì trong thời đại ngày nay, phần quan trọng của tăng trưởng gắn liền với chất lượng của lực lượng lao động. Nếu như trước đây, nền kinh tế của mỗi quốc gia chủ yếu dựa vào lao động và tự nhiên thì ngày nay chủ yếu dựa vào thông tin và lao động trí tuệ. Kỷ nguyên phát triển mới coi đầu tư phát triển nguồn nhân lực là quan trọng hơn các loại đầu tư khác. Kinh nghiệm nhiều nước cho thấy, đất nước nào không có chính sách giáo dục đào tạo đúng đắn, đất nước nào bất lực trong việc phát triển kiến thức và tay nghề cho nhân dân mình và không sử dụng những cái đó một cách hữu hiệu trong nền kinh tế quốc dân sẽ không thể phát triển được bất kỳ một thứ gì. Vì vậy các quốc gia trên thế giới đều có sự thay đổi trong chiến lược phát triển của mình theo hướng chú trọng nhiều hơn đến giáo dục và đào tạo. Nhiều quốc gia coi giáo dục - đào tạo là nguồn lực hàng đầu cho phát triển kinh tế.

Ở Việt Nam, với ý nghĩa giáo dục, đào tạo là quốc sách hàng đầu, việc hoạch định và thực hiện chính sách giáo dục đúng đắn, cùng với các chính sách xã hội khác là tiền đề quyết định cho công nghiệp hoá, hiện đại hoá đất nước. Chính sách giáo dục và đào tạo có vị trí quyết định và có mối quan hệ chặt chẽ với các chính sách xã hội khác. Nó trực tiếp góp phần vào việc nâng cao dân trí, xây dựng và phát triển con người có văn hoá (đức và tài), qua đó thực hiện mục tiêu trước mắt "xoá đói giảm nghèo" (vì một trong những nguyên nhân quan trọng dẫn đến đói nghèo là do con người không có học, không có nghề nghiệp) cũng như góp phần thực hiện mục tiêu cơ bản là sự tiến bộ, công bằng, văn minh cho con người trong xã hội. Đây là một trong những chính sách thể hiện rất rõ quan điểm nhân văn và định hướng XHCN của đảng và Nhà nước ta.

3. Định hướng giáo dục và đào tạo của Đảng và Nhà nước ta

Văn kiện Đại hội Đảng lần thứ VIII đã xác định: Cùng với khoa học và công nghệ, giáo dục và đào tạo là quốc sách hàng đầu nhằm nâng cao dân trí, đào tạo nhân lực, bồi dưỡng nhân tài. Coi trọng cả 3 mặt: mở rộng quy mô, nâng cao chất lượng và phát huy hiệu quả. Phương hướng chung của giáo dục và đào tạo trong 5 năm tới là phát triển nguồn nhân lực, đáp ứng yêu cầu công nghiệp hoá, hiện đại hoá, tạo điều kiện cho nhân dân, đặc biệt là thanh niên có việc làm, khắc phục các tiêu cực, yếu kém trong giáo dục, đào tạo, nâng cao chất lượng và hiệu quả của giáo dục.

Đến năm 2000, bảo đảm đại bộ phận trẻ em 5 tuổi được hưởng chương trình giáo dục mầm non; thanh toán nạn mù chữ ở những người trong độ tuổi từ 15 đến 35, thu hẹp diện người mù chữ ở độ tuổi khác; cơ bản hoàn thành phổ cập tiểu học trong cả nước, trước hết là đối với trẻ em trong độ tuổi từ 6 đến 14; phổ cập trung học cơ sở ở những thành phố lớn, khu công nghiệp tập trung và những nơi mà

điều kiện cho phép. Có chính sách bảo đảm cho con em các gia đình trong diện chính sách, gia đình nghèo được đi học, động viên và giúp đỡ những học sinh giỏi có nhiều triển vọng. Mở cuộc vận động rộng rãi trong toàn dân kiên quyết xoá mù chữ và chống nạn thất học.

Xây dựng hệ thống trường trọng điểm, trung tâm chất lượng cao ở các bậc học. Coi trọng việc dạy ngoại ngữ và tin học từ cấp phổ thông. Mở thêm các trường phổ thông nội trú ở những vùng khó khăn, vùng đồng bào thiểu số. Coi trọng giáo dục gia đình.

Đổi mới hệ thống giáo dục chuyên nghiệp và đại học, kết hợp đào tạo với nghiên cứu, tạo nguồn nhân lực đủ khả năng tiếp cận công nghệ tiên tiến. Củng cố và nâng cao chất lượng giáo dục phổ thông. Phát triển các hình thức giáo dục từ xa. Mở rộng các trường lớp dạy nghề và đào tạo công nhân lành nghề. Trong khi xây dựng hệ thống trường công, có chính sách giúp đỡ, hướng dẫn phát triển và quản lý tốt các trường, lớp bán công, dân lập, tư thục. Khuyến khích dạy nghề tại doanh nghiệp. Phát triển đào tạo sau đại học; tăng số lượng đào tạo đại học và sau đại học ở nước ngoài và tại các trung tâm đào tạo quốc tế ở trong nước. Khuyến khích du học tự túc. Giải quyết tốt mối quan hệ giữa đào tạo và sử dụng. Xây dựng đội ngũ trí thức đồng bộ về các lĩnh vực khoa học, công nghệ, văn hoá, văn nghệ, quản lý kinh tế, quản lý xã hội v.v... Nhanh chóng xây dựng đội ngũ công chức và nhân viên của hệ thống hành chính các cấp. Đào tạo đội ngũ các nhà quản trị doanh nghiệp giỏi. Nâng tỷ lệ lao động qua đào tạo từ 10% hiện nay lên khoảng 22 - 25%. Nâng cao kiến thức văn hoá, nghề nghiệp cho phụ nữ, bồi dưỡng lực lượng cán bộ nữ.

Xác định rõ hơn mục tiêu, thiết kế nội dung, chương trình, đổi mới phương pháp giáo dục, đào tạo, lựa chọn những nội dung có tính cơ bản, hiện đại. Tăng cường giáo dục công dân, giáo dục lòng yêu nước, chủ nghĩa Mác - Lênin và tư tưởng Hồ Chí Minh, giáo dục đạo

đức và nhân văn, lịch sử dân tộc và bản sắc văn hoá dân tộc; ý chí vươn lên vì tương lai của bản thân và tiền đồ của đất nước. Từng bước áp dụng các phương pháp tiên tiến và phương tiện hiện đại vào quá trình đào tạo; phát triển mạnh quá trình tự học, tự đào tạo thường xuyên và rộng khắp. Ngăn chặn và xử lý nghiêm những tiêu cực trong giảng dạy, học tập, thi cử và cấp văn bằng chứng chỉ.

Đổi mới công tác đào tạo, bồi dưỡng đội ngũ giáo viên và cán bộ quản lý giáo dục. Sử dụng giáo viên đúng năng lực, đãi ngộ đúng công sức và tài năng với tinh thần ưu đãi và tôn trọng nghề dạy học.

Tổng kết cải cách giáo dục; xây dựng chiến lược phát triển giáo dục và đào tạo trong thời kỳ công nghiệp hoá, hiện đại hoá đất nước. Xây dựng và hoàn thiện hệ thống luật pháp và chính sách của Nhà nước về giáo dục, đào tạo. Tăng cường quản lý nhà nước đối với các loại hình trường lớp giáo dục, đào tạo.

Nâng dần tỷ trọng chi ngân sách cho giáo dục, đào tạo, động viên đúng mức sự đóng góp của mỗi nhà, mỗi người đồng thời thu hút nguồn đầu tư từ các cộng đồng, các giới trong và ngoài nước cho giáo dục, đào tạo, đẩy mạnh hợp tác quốc tế trong giáo dục, đào tạo. Phát huy trách nhiệm của các cấp uỷ đảng, các cấp chính quyền, các doanh nghiệp đối với sự nghiệp giáo dục, đào tạo.

Kỳ họp thứ 4, Quốc hội khoá X đã thông qua Luật giáo dục. Đây là một bước tiến mới trong việc xây dựng chính sách về giáo dục của Nhà nước, hoàn thiện thêm một bước hệ thống luật pháp của Nhà nước về lĩnh vực này.

4. Một số nội dung quan trọng trong việc xây dựng và thực hiện chính sách giáo dục - đào tạo

Ở đây không đi vào tất cả các bước của quá trình hoạch định và thực thi chính sách giáo dục - đào tạo mà chỉ đi vào một số nội dung

đáng chú ý nhất của quá trình.

4.1. Phân tích môi trường bên trong (nói cách khác là phân tích thực trạng của giáo dục - đào tạo của Việt Nam hiện nay)

Môi trường bên trong đối với giáo dục, đào tạo không chỉ là nguồn ngân sách hay cơ sở vật chất - kỹ thuật dành cho lĩnh vực này mà là trình độ, khả năng cung cấp các dịch vụ giáo dục, đào tạo; là quan điểm của xã hội, dân tộc về vấn đề này; là những động lực và các hình thức khuyến khích, động viên con người tham gia vào các hoạt động giáo dục, đào tạo. Môi trường bên trong không chỉ là những mặt mạnh, những lợi thế mà còn là những hạn chế của hiện tại và xu hướng của các dạng hoạt động giáo dục trong tương lai. Từ đó, đặt ra những vấn đề của chính sách giáo dục đào tạo mà Nhà nước phải giải quyết.

- Những mặt mạnh cần được tính đến khi xây dựng chính sách giáo dục, đào tạo là:

Thứ nhất, Việt Nam là một dân tộc có truyền thống tôn sư trọng đạo. Con người Việt Nam tự hào là những người ham học và học giỏi. Trong truyền thống đó, không phân biệt sang - hèn, giầu - nghèo, người nào học giỏi, thi đỗ đều được xã hội thừa nhận, được mọi người kính trọng và được Nhà nước trọng dụng, bổ làm quan. Truyền thống đó được các thế hệ nối tiếp nhau gìn giữ và phát huy cho đến hôm nay.

Thứ hai, Đảng và Nhà nước ta thường xuyên quan tâm đến giáo dục, đào tạo. Tiêu biểu về sự quan tâm này là Bác Hồ. Trong thư gửi thiếu niên, nhi đồng nhân dịp Tết Trung Thu; trong 5 điều Bác Hồ dạy thiếu niên nhi đồng; trong thư gửi các nhà giáo nhân dịp ngày Nhà giáo Việt Nam và trong nhiều văn bản khác đã thể hiện sự quan tâm của Bác đến sự nghiệp "trồng người". Bác đã từng nhắc nhở, động viên thế hệ trẻ Việt Nam say mê học tập để có thể sánh vai với

cường quốc năm Châu. Trong những năm kháng chiến chống Pháp và Mỹ gian khổ, Đảng và Nhà nước ta đã cử nhiều cán bộ, sinh viên, học sinh ra nước ngoài học tập; mở thêm các trường dạy ở trong nước; có chế độ ưu tiên ngành sư phạm, sử dụng những người được đào tạo. Và, gần đây, Nghị quyết Hội nghị Ban chấp hành trung ương lần thứ 2, khoá VIII về giáo dục và đào tạo; Luật giáo dục được Quốc hội thông qua 11/1998 lại càng thể hiện hơn sự quan tâm lớn và thiết thực của Đảng và Nhà nước ta đối với vấn đề giáo dục, đào tạo. Hiện nay, tuy đất nước còn nghèo, nhưng Nhà nước vẫn cố gắng dành chi ngân sách cho giáo dục - đào tạo năm sau tăng hơn năm trước (1985 - 5%; 1995 - 10%; 2000 - 15%).

Về thành tựu, nhiều tổ chức quốc tế và bạn bè thế giới cũng đã nhận xét: Việt Nam có một thành tích đầy ấn tượng về giáo dục, ngay cả khi so sánh với nhiều nền kinh tế khác có mức thu nhập cao hơn. Rõ ràng là Chính phủ Việt Nam đã thành công trong việc xây dựng và thực thi chính sách giáo dục, đào tạo, đặc biệt là trong việc trang bị những kiến thức giáo dục cơ bản cho đại bộ phận dân chúng (93% người lớn thoát mù chữ; Chính phủ cấp 55% tổng chi phí cho giáo dục; nhân dân đóng góp 45%...).

Thật vậy, những thành tựu mà Việt Nam đạt được trong lĩnh vực giáo dục - đào tạo có thể liệt kê theo một số mặt chủ yếu sau:

- Quy mô của giáo dục - đào tạo lớn và ngày càng mở rộng hơn.

- Mạng lưới giáo dục phát triển rộng khắp từ thành thị đến nông thôn.

- Các cấp học tạo thành một hệ thống đầy đủ thống nhất trong cả nước: từ giáo dục mầm non, tiểu học, trung học cơ sở, trung học phổ thông đến cao đẳng, đại học và đào tạo trên đại học.

- Về quản lý, có sự thống nhất trong cả nước, từ hệ thống các cấp học đến sách giáo khoa, chương trình, thời gian của từng cấp học.

- Tỉ lệ phát triển của học sinh các cấp học hàng năm cũng như từng thời kỳ đều tăng hơn trước. Thanh toán về cơ bản nạn mù chữ (93% người lớn thoát mù chữ).

- Các hình thức giáo dục - đào tạo ngày càng được mở rộng và đa dạng hơn.

v.v...

Bên cạnh thế mạnh, trong lĩnh vực này cũng có một số khó khăn và yếu kém cần tính đến.

- Một là, khó khăn lớn nhất hiện nay là nước ta còn nghèo, có nhiều hạn chế về nguồn lực. Nguồn lực ở đây bao hàm cả nguồn tài chính, cơ sở vật chất, phương tiện và lực lượng giáo viên cùng với hệ thống chương trình, giáo trình. Như trên đã nêu, mặc dù Chính phủ đã có nhiều cố gắng dành ngân sách nhà nước cho giáo dục, đào tạo năm sau tăng hơn năm trước nhưng vẫn không thể đáp ứng đủ yêu cầu (số lượng và chất lượng trường học, phòng học không bảo đảm; thiết bị dạy học thiếu và lạc hậu, giáo viên thiếu, lương giáo viên thấp... đặc biệt là ở những vùng sâu, vùng xa). Nhìn chung, so với nhiều nước trên thế giới và trong khu vực thì đầu tư cho giáo dục - đào tạo ở ta còn thấp.

- Hai là, trong sự chuyển đổi sang cơ chế thị trường, nhiều hoạt động giáo dục, đào tạo đã bị thương mại hoá và có nhiều hiện tượng tiêu cực nảy sinh trong giảng dạy, học tập, thi cử và cấp phát văn bằng, chứng chỉ. Điều này ảnh hưởng xấu đến chất lượng và hiệu quả giáo dục đào tạo và đến cả các giá trị đạo đức trong xã hội.

- Ba là, cải cách giáo dục còn chậm và kém hiệu quả, một phần vì thiếu đầu tư, những người thực hiện cụ thể còn thiếu năng lực và kinh nghiệm, áp dụng vội vàng nhiều mô hình giáo dục, đào tạo của nước ngoài thiếu chọn lọc và không tính hết đến những điều kiện cụ thể của Việt Nam.

Nói chung, so với những đòi hỏi to lớn của sự phát triển kinh tế - xã hội đất nước thời kỳ đổi mới, giáo dục đào tạo còn nhiều yếu kém và bất cập trên các mặt: qui mô, cơ cấu, chất lượng, hiệu quả...

4.2. Phân tích môi trường bên ngoài

– Khả năng cung cấp các dịch vụ đào tạo của thế giới và trong khu vực là hết sức phong phú, đa dạng và không kém phần phức tạp. Thị trường càng phong phú và rộng lớn càng có nhiều phương án để lựa chọn, nhưng cũng gây khó khăn cho việc lựa chọn đó. Cái khó là chọn cho đúng và trúng những nơi, những lĩnh vực có khả năng tốt nhất, bảo đảm sự an toàn cao nhất để gửi cán bộ, sinh viên đi học.

– Xu hướng giáo dục trên thế giới rất đa dạng và chứa đựng cả những điều hay, lẽ dở, không thiếu những ý đồ xấu, phản động nhân danh hoạt động nhân đạo, hoạt động giáo dục, đào tạo làm bàn đạp tấn công vào con người nhằm mục tiêu chính trị, nhồi nhét những tư tưởng phản động, tuyên truyền lối sống không lành mạnh, không phù hợp với các giá trị văn hoá của dân tộc và những chuẩn mực chung của con người. Cũng không thiếu những hoạt động nhân danh giáo dục, đào tạo để kiếm tìm lợi nhuận, bất chấp nội dung và chất lượng giáo dục.

– Trong thời đại thông tin, với sự phát triển như vũ bão của khoa học - công nghệ, với chính sách "mở cửa", cộng với lợi thế của nước đi sau, Việt Nam có nhiều cơ hội để phát triển chính sách giáo dục, đào tạo của mình.

Sự hiểu biết cặn kẽ khả năng, chất lượng và khuynh hướng, quan điểm đào tạo của các cơ sở đào tạo của thế giới có tầm quan trọng đặc biệt để tăng cường gửi người đi học ở nước ngoài, tiếp thu kinh nghiệm, phương pháp và tinh hoa của nhân loại để làm giầu mạnh đất nước. Có một nhà xã hội học nổi tiếng của Nhật đã cảnh báo các nước đang phát triển rằng không thể dùng tiền mua công

nghệ của nước ngoài để tiến hành công nghiệp hoá, hiện đại hoá. Phải bằng văn hoá của dân tộc, thông qua nền văn hoá ấy mới có thể biến công nghệ tiên tiến của nước ngoài thành cái của mình, thành cái bên trong của nước mình.

Tóm lại: Phải đặt chính sách giáo dục - đào tạo vào hoàn cảnh cụ thể của bản thân nền kinh tế và điều kiện xã hội của đất nước mới có thể thành công. Mặt khác, những xu hướng mới của nền giáo dục - đào tạo hiện đại trên thế giới cũng đặt thêm nhiều vấn đề cho Việt Nam phải nghiên cứu, suy nghĩ, chọn lọc, nắm bắt, đón đầu để khỏi bị tụt hậu.

4.3. Xác định hệ thống các quan điểm chỉ đạo về giáo dục - đào tạo

Việc xác định hệ thống các quan điểm chỉ đạo là vấn đề hết sức quan trọng, bởi không thông suốt về mặt tư tưởng, không thống nhất về tư tưởng thì dù có điều kiện thuận lợi đến đâu, dù có kế hoạch chi tiết và cụ thể đến đâu cũng rất khó thực hiện. Các quan điểm lớn để chỉ đạo hoạt động không nằm ngoài các mục tiêu chiến lược, không đi ngược lại các định hướng cơ bản của Đảng và Nhà nước, nhưng nó chỉ rõ quy mô, phạm vi hoạt động trong một giai đoạn nhất định, chỉ rõ cái cách thức cơ bản để tiến hành: phải xuất phát từ đâu, trên cơ sở những tiêu chuẩn nào, kết hợp với những gì, hiệu quả đến đâu v.v....

Giáo dục, đào tạo là sự nghiệp lâu dài của toàn Đảng, toàn dân, có ý nghĩa quyết định đến tương lai của dân tộc và vị thế của đất nước. Tư tưởng chỉ đạo chính sách giáo dục và đào tạo hiện nay của Nhà nước ta là:

+ Giáo dục và đào tạo nhằm xây dựng con người mới có đủ phẩm chất để xây dựng và bảo vệ đất nước. Giữ vững mục tiêu XHCN trong giáo dục - đào tạo, nhất là mục tiêu công bằng xã hội.

+ Thực sự coi giáo dục và đào tạo là quốc sách hàng đầu, cùng

với khoa học - công nghệ, giáo dục - đào tạo là yếu tố quyết định góp phần vào tăng trưởng kinh tế, phát triển xã hội. Tăng cường ngân sách cho giáo dục, đào tạo. Nâng cao chất lượng công tác dạy và học.

+ Giáo dục - đào tạo phải gắn với nhu cầu phát triển kinh tế - xã hội với khoa học, công nghệ và củng cố quốc phòng, an ninh. Cùng với mục tiêu nâng cao dân trí, bồi dưỡng nhân tài, cần tập trung đào tạo nguồn nhân lực quốc gia để thiết thực phục vụ sự nghiệp công nghiệp hoá, hiện đại hoá đất nước.

+ Bên cạnh việc xây dựng và hoàn thiện hệ thống luật pháp về giáo dục đào tạo, tăng cường quản lý nhà nước đối với hoạt động giáo dục đào tạo, cần mở rộng quy mô, hình thức và động viên mọi người tham gia quá trình đào tạo và tự đào tạo. Thực hiện xã hội hoá các hoạt động giáo dục, đào tạo, trong đó các trường công lập giữ vai trò nòng cốt.

+ Trong nền kinh tế thị trường, đặc biệt quan trọng là xử lý tốt mối quan hệ giữa đào tạo và sử dụng. Đào tạo theo nhu cầu xã hội để đáp ứng các đòi hỏi của sự nghiệp đổi mới đất nước và những người đã qua đào tạo phải được sử dụng, tạo điều kiện để phát huy tất cả những gì mà họ có thể có được trong quá trình đào tạo.

4.4. Phương hướng phát triển giáo dục - đào tạo

+ Về giáo dục phổ thông:

- Xây dựng nền giáo dục mới, tạo điều kiện cho từng cá nhân phát triển đến mức tối đa tiềm năng của mình.

- Thoả mãn nhu cầu cơ bản về học tập của mỗi người.

- Phổ cập tiểu học.

- Thực hiện cơ bản xoá mù chữ.

- Gắn học văn hoá với học nghề trong hệ thống trường phổ thông.

- Giảng dạy theo hướng tinh gọn, hiện đại, nâng cao kỹ năng thực hành.

- Thực hiện từng bước phân luồng hợp lý học sinh sau các cấp học.

+ *Về đại học và trên đại học:*

- Cần nhanh chóng đổi mới để đáp ứng nhu cầu đào tạo một đội ngũ lao động có chuyên môn, có kỹ thuật nhằm đưa xã hội lên văn minh hiện đại.

- Tăng cường giáo viên, cơ sở vật chất - kỹ thuật; đồng thời có chính sách đãi ngộ thoả đáng đối với các giáo sư, giảng viên.

- Cần dành ưu tiên cho một số ngành mũi nhọn như điện, điện tử, công nghệ sinh học, dầu khí, các công nghệ mới; đồng thời đào tạo một đội ngũ các nhà quản lý, kinh doanh giỏi.

+ *Về hướng nghiệp và dạy nghề:*

- Cần khẳng định vai trò và vị trí của cấp đào tạo này.

- Thực hiện phân luồng để làm cho bộ phận lớn học sinh chuyển vào trung học chuyên nghiệp và dạy nghề ngay sau khi học xong trung học cơ sở.

- Mở rộng quy mô dạy nghề, đồng thời đáp ứng được nhu cầu thay đổi nghề để người lao động thích ứng với công nghệ mới và thị trường lao động.

Phát triển nhiều hình thức dạy nghề, đồng thời hình thành mạng lưới dạy nghề rộng khắp.

+ *Về giáo dục - đào tạo miền núi:*

- Có chính sách đặc biệt để giáo dục - đào tạo miền núi phát triển nhanh và vững chắc.

- Đào tạo đủ giáo viên, nhất là giáo viên người dân tộc ít người.

- Trợ cấp cho học sinh sách giáo khoa, đồ dùng học tập.

– Xây dựng hệ thống trường nội trú cho các huyện vùng cao.

v.v...

4.5. Lựa chọn mục tiêu giáo dục - đào tạo

Mục tiêu chung, mang tính tổng quát của giáo dục đã được nêu ở trên. Đó là nâng cao dân trí, bồi dưỡng nhân tài và đào tạo nguồn nhân lực. Tuy nhiên, trong từng giai đoạn nhất định, với những khả năng và điều kiện nhất định, Nhà nước phải có những mục tiêu cụ thể. Nghị quyết Hội nghị trung ương 2 Đại hội Đảng cộng sản Việt Nam về giáo dục và đào tạo đã xác định cụ thể các mục tiêu giáo dục đào tạo trong giai đoạn hiện nay, bao gồm các mục tiêu về các bậc học, về đội ngũ giáo viên và cán bộ quản lý giáo dục, đào tạo, về cơ sở vật chất, về hợp tác quốc tế, về quản lý nhà nước và cơ sở pháp lý để điều tiết các hoạt động giáo dục, đào tạo. Cụ thể là:

– Giáo dục toàn diện ở tất cả các bậc học (đức, thể, mỹ).

– Phát triển bậc học mầm non cho hầu hết trẻ trong độ tuổi.

– Phổ cập tiểu học trong cả nước (năm 2000).

– Phổ cập trung học cơ sở vào năm 2010.

– Phổ cập trung học phổ thông vào năm 2020.

– Phát triển đại học, trung học chuyên nghiệp, đẩy mạnh đào tạo công nhân lành nghề, đảm bảo có nhiều nhân tài trong thế kỷ 21.

– Tiêu chuẩn hoá và hiện đại hoá các điều kiện dạy và học; đồng thời phấn đấu sớm có một số cơ sở đại học, trung học chuyên nghiệp và dạy nghề đạt tiêu chuẩn quốc tế.

– Nâng cao chất lượng và đảm bảo đủ giáo viên cho phổ thông các cấp năm (2020).

– v.v...

4.6. Một số giải pháp cho chính sách giáo dục - đào tạo

4.6.1. Biện pháp quản lý giáo dục - đào tạo thông qua ban hành và thực thi một hệ thống văn bản pháp luật, gồm có:

- Luật giáo dục (Quốc hội khoá X, kỳ họp thứ tư từ ngày 28/10 đến ngày 2/12/1998 đã thông qua. Chủ tịch nước đã ký công bố Luật giáo dục ngày 11/12/1998).

- Cơ cấu khung của hệ thống giáo dục: bậc học, thời gian đào tạo, tuổi chuẩn vào lớp, điều kiện học lực, văn bằng tốt nghiệp...

- Mạng lưới các trường, danh mục ngành, nghề đào tạo, mục tiêu chương trình, nội dung đào tạo.

- Tuyển sinh, quản lý học sinh, sinh viên, nghiên cứu sinh.

- Tiêu chuẩn các chức danh của cán bộ giảng dạy.

- Định mức trang, thiết bị và cơ sở vật chất của các trường.

- Xét duyệt cho phép phát hành sách giáo khoa và các ấn phẩm giáo dục - đào tạo.

4.6.2. Biện pháp về xây dựng và tổ chức thực hiện các kế hoạch, chương trình phát triển giáo dục - đào tạo, như:

- Cải cách giáo dục.

- Xoá mù chữ.

- Phổ cập tiểu học.

- Sắp xếp lại mạng lưới các trường.

- Giáo dục - đào tạo cho các đối tượng và khu vực đặc thù (nữ, tôn giáo, miền núi, biên giới...).

- v.v...

Để có thể thực hiện được các kế hoạch và chương trình này Nhà

nước phải ban hành nhiều chính sách giáo dục - đào tạo cụ thể, thích hợp.

4.6.3. Tăng cường đầu tư cho giáo dục - đào tạo

- Ngân sách quốc gia là nguồn cung cấp tài chính chủ yếu để phát triển giáo dục - đào tạo. Nhà nước tìm cách tăng tỉ trọng chi cho giáo dục - đào tạo trong ngân sách.

- Đồng thời, Nhà nước huy động các nguồn đầu tư khác: trong dân, viện trợ quốc tế, vay vốn nước ngoài để phát triển giáo dục - đào tạo.

4.6.4. Phát triển và sử dụng có hiệu quả nguồn nhân lực giáo dục và đào tạo

- Đào tạo đội ngũ giáo viên và cán bộ quản lý giáo dục - đào tạo.

- Xây dựng, nâng cao chất lượng các trường sư phạm. Có chế độ ưu tiên cho ngành sư phạm.

- Chuẩn hoá và bồi dưỡng thường xuyên giáo viên và cán bộ quản lý giáo dục - đào tạo.

4.6.5. Thực hiện kiểm tra, kiểm soát của Nhà nước

- Thanh tra giáo dục.

- Kiểm tra, kiểm soát việc thực hiện kỷ cương pháp luật trong giáo dục- đào tạo.

- Ngăn ngừa các hiện tượng vi phạm pháp luật, chính sách.

- Bảo vệ lợi ích của người đi học và cơ sở giáo dục - đào tạo.

4.6.6. Tổ chức bộ máy quản lý Nhà nước và hoàn thiện cơ chế quản lý của Nhà nước về giáo dục đào tạo

- Bộ máy từ Bộ Giáo dục và Đào tạo đến các cơ quan quản lý của Nhà nước về giáo dục - đào tạo ở địa phương (tỉnh, thành phố, huyện).

– Phân cấp quản lý giữa Trung ương và địa phương trong lĩnh vực giáo dục - đào tạo.

4.7. Lựa chọn cơ quan thực hiện chính sách

Các chính sách giáo dục, đào tạo chủ yếu do Bộ Giáo dục và Đào tạo, Bộ Văn hoá và thông tin, Uỷ ban Thể dục thể thao, các Bộ và các cơ quan hữu quan khác cùng tất cả các đoàn thể, tổ chức xã hội ở các cấp, các ngành thực hiện. Vấn đề là phải phân công trách nhiệm rõ ràng giữa các cơ quan này để sử dụng có hiệu quả các nguồn lực có hạn của đất nước vào sự nghiệp to lớn này.

4.8. Lựa chọn hình thức thực hiện chính sách

Các hình thức thực hiện chính sách phải xuất phát từ hoàn cảnh cụ thể của đất nước (khả năng ngân sách, truyền thống và đặc điểm của dân tộc, thực trạng hiện có của ngành, khả năng sáng tạo của đội ngũ cán bộ của ngành,...) để lựa chọn cho thích hợp và có hiệu quả.

4.9. Đánh giá hiệu lực, hiệu quả và tổng kết thực hiện chính sách

Việc đánh giá hiệu lực, hiệu quả chính sách là một vấn đề phức tạp, mà phương pháp tính toán các chỉ tiêu đo lường cụ thể phải do Nhà nước đưa ra (qua uỷ nhiệm cho một số cơ quan chủ lực). Đó là việc đánh giá cái được, cái mất của quá trình thực hiện chính sách sau mỗi chặng đường phát triển, nhằm rút ra những bài học bổ ích. Đặc biệt cần xử lý nghiêm khắc đối với các nhân viên của Nhà nước, do những nguyên nhân khác nhau đã gây ra những thiệt hại cho ngành, cho đất nước. Những hiện tượng tiêu cực, gây thiệt hại cho đất nước là một thực tế xẩy ra ở nhiều nơi nhưng do xử lý không kịp thời và đúng mức nên không ngăn chặn được.

CÂU HỎI ÔN TẬP

1. Khái niệm về giáo dục, nội dung của giáo dục

2. Tóm tắt sơ lược về quá trình phát triển của hệ thống giáo dục nước ta trong thời gian qua.

3. Khái niệm, vai trò của chính sách giáo dục - đào tạo.

4. Nêu các quan điểm và phương hướng phát triển giáo dục - đào tạo.

Chương XII
CHÍNH SÁCH VĂN HOÁ

I. VĂN HOÁ VÀ PHÁT TRIỂN

1. Văn hoá

Có nhiều cách hiểu không giống nhau về văn hoá vì phạm vi của nó quá rộng và vai trò của nó quá lớn.

- Giáo sư Vũ Khiêu cho: Văn hoá thể hiện trình độ vun trồng của con người, của xã hội... Văn hoá là trạng thái con người ngày càng tách rời khỏi giới động vật, ngày càng xoá bỏ những đặc tính của động vật, để khẳng định những đặc tính của con người (trong cuốn Góp phần nghiên cứu cách mạng tư tưởng văn hoá - NXB Khoa học xã hội Hà Nội 1987).

- GS.TS Đình Quang trong "Nhận thức và xử lý văn hoá trên thế giới "(NXB Chính trị Quốc gia. Hà Nội 1999) định nghĩa: Văn hoá bao gồm tất cả những sản phẩm do con người sáng tạo ra, hữu hình và vô hình, trong quá trình con người phải chinh phục thiên nhiên, cải tạo xã hội và hoàn thiện bản thân mình (SĐD trang 46- 47).

- J.Ladriere, một tác giả người Pháp, cho văn hoá gồm 4 bộ phận hợp thành : 1) Các hệ thống ý niệm; 2) Các chuẩn mực xã hội; 3) Các hình thức biểu hiện văn hoá; 4) Các hệ thống hành động (theo Đình Quang, sách đã dẫn trang 50).

- Còn nhà nghiên cứu C.H.rsell cho những biểu hiện của văn hoá là hệ thống biểu tượng, các chuẩn mực và hệ thống các giá trị

(theo Đinh Quang sách đã dẫn trang 50).

– Tác giả Nguyễn Từ Chi, trong cuốn " Văn hoá học đại cương và cơ sở văn hoá Việt Nam", do giáo sư Trần Quốc Vượng chủ biên (NXB Khoa học xã hội Hà Nội 1996, trang 54) viết : Nó (tức văn hoá) là toàn bộ cuộc sống - cả vật chất, xã hội, tinh thần - của từng cộng đồng. Tác giả còn đưa ra một định nghĩa khác của một nhà dân tộc học. Ông viết: cố mãi, mà tôi vẫn không sao nhớ được nhà dân tộc học nào đã phát biểu một câu khá "giật gân" về văn hoá. Nếu là định nghĩa, thì đấy hẳn là định nghĩa ngắn gọn nhất, tuy không nhất thiết là đầy đủ nhất. Đại khái, ông ta (hay bà ta) nhận xét như sau: Tất cả những gì không phải là thiên nhiên đều là văn hoá.

– PTS Hồ Sĩ Quý trong cuốn "Tìm hiểu về văn hoá và văn minh" - NXB Chính trị Quốc gia, Hà Nội 1999 thì viết: Văn hoá là biểu hiện của phương thức sống của con người, là tổng hoà mọi giá trị người (sách đã dẫn, trang 32).

– Giáo sư Phạm Xuân Nam (trong cuốn phương pháp luận về vai trò của văn hoá trong phát triển - sách đã dẫn trang 286) sau khi nêu cách tiếp cận văn hoá của UNESCO đã kết luận: nói cách khác, văn hoá là tất cả những giá trị vật chất và tinh thần do con người, với tư cách là mỗi cá nhân và cả cộng đồng dân tộc, đã sáng tạo nên trong quá trình vươn tới cái đúng, cái tốt, cái đẹp trong cuộc sống của mình.

– Tiến sĩ F.R.Brai, Viện trưởng viện báo chí và thông tấn Châu Á của Philipin (trong cuốn "Văn hoá và kinh doanh", sách đã dẫn trang 207) viết: Văn hoá được định nghĩa là cách sống, cách nghĩ và cách đối xử với người khác. Nó không chỉ chứa đựng các giá trị, quan điểm và tín ngưỡng mà cả các lực lượng và thể chế biểu đạt các nhân tố trên. Văn hoá còn bao gồm cả kinh doanh, lực lượng then chốt trong bộ ba: Chính phủ, vốn (kinh doanh) và đoàn thể nhân dân (các

tổ chức phi chính phủ, các tổ chức quần chúng).

- Edward. B. Taylor, nhà nhân loại học Anh, cách đây hơn một trăm năm, cho: Văn hoá hay văn minh, xét theo định nghĩa nhân loại học nói chung, là tổng thể bao gồm các tri thức, tín ngưỡng, nghệ thuật, đạo đức, luật pháp, phong tục và bất cứ khả năng và thói quen nào mà con người thu nhận được với tư cách là thành viên của xã hội. Điều kiện văn hoá trong các xã hội loài người khác nhau, ở một chừng mực có thể khảo sát được theo những quy tắc chung, là đối tượng thích hợp để nghiên cứu quy luật tư duy và hành động của con người. (Văn hoá và kinh doanh- SĐD trang 95- 96).

- Tiến sĩ S.Ramitanondh Thái Lan, cho: Văn hoá là biểu hiện hành vi, tư duy và tình cảm đã ăn sâu hay bị ảnh hưởng qua học hỏi và là điểm đặc thù của một nhóm người chứ không phải một cá nhân. Hành vi thể hiện ở các hành động, trong khi tư duy và tình cảm thể hiện trạng thái nội tâm và tri thức của con người. Nói cách khác, văn hoá là toàn bộ cách sống hay phong cách sống mang tính chất xã hội của một nhóm người riêng biệt (Văn hoá và kinh doanh-SĐD trang 45).

- Zhang Xignang Bộ Văn hoá Trung Quốc cho: Văn hoá có thể hiểu theo hai nghĩa khác nhau. Theo nghĩa rộng, văn hoá là toàn bộ của cải vật chất và tinh thần do con người tạo ra trong quá trình hoạt động xã hội và lịch sử thực tiễn. Theo nghĩa hẹp, văn hoá là hệ tư tưởng, các hệ thống và các thể chế đi theo nó như văn học, nghệ thuật, khoa học, triết học, đạo đức học v.v... Mục đích cơ bản của văn hoá là nhằm nuôi dưỡng và nâng cao phẩm chất, tính cách và cá tính của con người mà luôn hướng tới cải thiện, lòng nhân ái và cái đẹp, (văn hoá và kinh doanh- SĐD trang 163).

- T.Bilton, K. Bonnett, P.Jones, M.Stanworth, K.Sherad, A. Webster trong cuốn "Nhập môn xã hội học" do Nhà xuất bản Macmillan phát hành, được NXB Khoa học xã hội dịch và xuất bản

tại Hà Nội năm 1993. cho: Hành vi tiếp thu được trong mỗi xã hội cụ thể bao gồm ý thức, kỹ thuật và thói quen từ thế hệ này sang thế hệ khác- một di sản xã hội - mà thực tế là một tập hợp các giải pháp đối với các vấn đề mà trong suốt một quá trình dài, những người khác đã gặp và giải quyết.

Hành vi tiếp thu này, hay di sản xã hội này, của mỗi xà hội gọi là nền văn hoá. (SĐD trang 26 - 27).

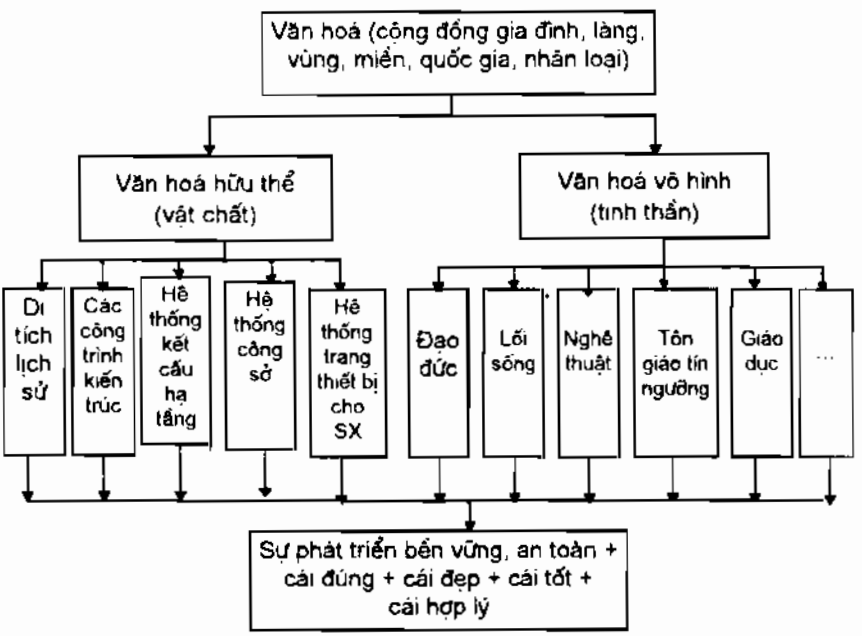
- J.H Fichter, một nhà xã hội học Mĩ trong cuốn "Xã hội học" (Sociology) xuất bản tháng 6 năm 1970 ở Cambridge, Massachusette. cho: văn hoá bao gồm tất cả những khả năng, tập quán mà con người có trong sự kết hợp với những đồng loại.

- F. Mayor, Cựu tổng giám đốc UNESCO (năm 1998 cho: Văn hoá phản ánh và thể hiện một cách tổng quát sống động mọi mặt cuộc sống của mỗi cá nhân và cả cộng đồng) đã diễn ra trong quá khứ cũng như đang diễn ra trong hiện tại. qua hàng bao thế kỷ, nó đã cấu thành nên một hệ thống các giá trị, truyền thống, thẩm mỹ và lối sống mà dựa trên đó từng dân tộc tự khẳng định bản sắc riêng của mình. (Phương pháp luận về vai trò của văn hoá trong phát triển - SĐD trang 24 - 25).

- Theo tổ chức, giáo dục, khoa học và văn hoá Liên hiệp quốc thì văn hoá là một phức thể - tổng thể các đặc trưng - diện mạo về tinh thần, vật chất, tri thức và tình cảm... khắc hoạ nên bản sắc của một cộng đồng gia đình, xóm làng, vùng miền, quốc gia, xã hội... Văn hoá không chỉ bao gồm nghệ thuật, văn chương mà cả những lối sống, những quyền cơ bản của con người, những hệ thống giá trị, những truyền thống, tín ngưỡng... Văn hoá có thể là hữu thể (đình, đền, chùa, miếu, lăng, mộ, nhà sàn v.v...), có thể là vô hình (âm nhạc, truyền thống, ngôn ngữ, huyền thoại, nghi thức, phong tục tập quán

v v...(định nghĩa của UNESCO công bố năm 1994).

- Theo giáo sư W. Ouichi (Trường Đại học California- Mỹ) thì văn hoá là tập hợp các biểu tượng, lễ nghi và huyền thoại cho phép truyền đạt đến con người trong xã hội các giá trị, niềm tin của xã hội.



Sơ đồ 12.1. **Cấu trúc văn hoá**

Trong sơ đồ chỉ rõ : *Văn hoá là toàn bộ của cải, vật chất, tinh thần do con người (trong quy mô tập thể : Gia đình, xóm làng, vùng, miền, quốc gia) tạo ra trong lịch sử để vươn tới cái đúng, cái đẹp, cái tốt, cái hợp lý và sự phát triển bền vững, an toàn cho cộng đồng, xã hội và nhân loại.* Văn hoá bao gồm văn hoá tinh thần và văn hoá vật chất. Văn hoá tinh thần bao gồm: đạo đức, các chuẩn mực, lối sống, tư duy, ngôn ngữ, tình cảm, thẩm mỹ, nghệ thuật, giáo dục, tôn giáo,

tín ngưỡng, các truyền thống khoa học, triết học, thể chế xã hội, luật pháp, những hệ thống giá trị, các nghi thức, phong tục tập quán v.v... Văn hoá hoá vật chất bao gồm: Các di tích lịch sử, các công trình kiến trúc có giá trị, hệ thống kết cấu hạ tầng xã hội (giao thông, bưu chính viễn thông, bến cảng, sân bay v.v...), công viên, bảo tàng, tượng đài, đền, chùa, hệ thống các trang thiết bị, công nghệ cho sản xuất v.v...

2. Văn hoá và phát triển

Phát triển bền vững, an toàn, vươn tới cái đúng, cái đẹp, cái tốt, cái hợp lý là mục tiêu vĩnh hằng của mọi hệ thống xã hội (gia đình, xóm làng, vùng miền, quốc gia, nhân loại). Sự phát triển không chỉ được xét trên mặt vật chất đơn thuần, mà nó còn phải bao hàm cả một cấu trúc vật chất hợp lý và cả mặt tinh thần của xã hội mà con người tạo ra: tức nó phải tính đến vấn đề văn hoá và sự phát triển. Phát triển và văn hoá, văn hoá và phát triển là hai mặt của cùng một mục tiêu tồn tại và vươn tới của mọi gia đình, xóm làng, vùng, miền, quốc gia và nhân loại. Chính văn hoá là cái dùng để chế định cho sự phát triển bền vững, an toàn, hướng tới cái đúng, cái đẹp, cái tốt, cái hợp lý.

Nguyên Cố vấn ban chấp hành trung ương Đảng cộng sản Việt Nam Phạm Văn Đồng đã khẳng định: Văn hoá và xã hội gắn bó hữu cơ với nhau như hình với bóng. Có thể nói xã hội là bộ mặt của văn hoá, và văn hoá phải thông qua xã hội, làm nên môi trường xã hội, để tác động vào các lĩnh vực khác nhau trong cuộc sống của con người và cộng đồng con người. (Văn hoá và đổi mới, NXB Chính trị Quốc gia, Hà Nội 1994).

Mọi sự phát triển không gắn đến văn hoá đều chỉ là sự phát triển què quặt nặng về tính kỹ thuật và tất yếu dẫn tới bất công xã hội, dẫn đến sự hi sinh số đông con người trong xã hội cho số ít các thế lực cầm quyền xã hội (trực tiếp và gián tiếp - đó là các nhà chính

trị, các nhà kinh doanh xấu có trong tay các nhà khoa học và công nghệ phục vụ họ).

Sự phát triển về mặt công nghệ và kỹ năng sản xuất để tạo ra năng suất lao động cao của chủ nghĩa tư bản không tính đến mặt văn hoá đã đồng nghĩa với sự bần cùng hoá của người lao động và nhân dân các nước thuộc địa. Đến ngày nay, các học thuyết lỗi thời chỉ chú ý tập trung phát triển kinh tế thì tự khắc văn hoá sẽ phát triển theo kiểu "phú quý sinh lễ nghĩa" đều không thể chấp nhận được. Chính sự phát triển của chủ nghĩa tư bản đã biến khoa học công nghệ thành vũ khí giết người, thành bom khinh khí tàn phá môi trường, thành ý đồ thực dân mới với tham vọng đi nô dịch các dân tộc khác, chính các nhà máy hoá chất của các doanh nghiệp công nghiệp lớn đang tàn phá và vắt kiệt tài nguyên thiên nhiên; các tệ nạn mại dâm, ma tuý, các tội ác xã hội và các hiểm hoạ mang tính toàn cầu đang giết hại nhân loại. Nhiều quốc gia phát triển hàng đầu, sống trong điều kiện vật chất cao nhưng họ đã cảm thấy rõ sự bất hạnh khó có thể khắc phục, đó là văn hoá đạo đức suy đồi, các giá trị và chuẩn mực xã hội đảo lộn, tác hại và thấm sâu vào mọi nơi, mọi chốn trong xã hội, len lỏi vào tận mỗi gia đình và mỗi con người.

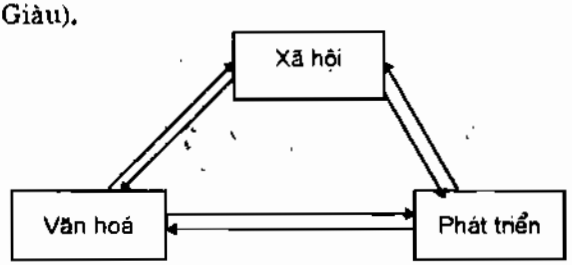
B. Casse, nhà văn Pháp đã viết: Những tiến bộ về kinh tế làm tăng mức sống, nhưng đôi khi nó lại làm rối loạn cuộc sống con người và môi trường. Không phải cứ của cải tăng lên là cuộc sống gia đình, hôn nhân, lối sống, lao động v.v...sẽ chỉ có tốt đẹp lên. Tiến bộ kỹ thuật góp phần làm cho cuộc sống dễ dàng, nhưng có khi nó lại là nguyên nhân của nhiều rối loạn nghiêm trọng trong xã hội. Tiến bộ y học kéo dài thêm cuộc sống của con người, nhưng cũng góp phần vào việc tăng dân số, tăng thêm nhân khẩu thừa và sự khốn cùng v.v...(Phương pháp luận về vai trò của văn hoá trong phát triển - SĐD trang 48).

Tại hội thảo "Dự báo tương lai Châu Âu" năm 1987, hơn 1000 người tham dự đã kết luận: Những tiến bộ khoa học và kỹ thuật trong thế kỷ XIX tạo điều kiện cho sự bành trướng xâm lược của Châu Âu ra ngoài biên giới của nó. Và thật là nghịch lý: Thắng lợi của chủ nghĩa duy lý Châu Âu sau này đối với các dân tộc khác trên trái đất lại đồng nghĩa với một tai hoạ văn hoá... Những nền văn hoá khác chỉ nhận biết được thiên tài duy lý dưới dáng vẻ ngạo ngược, tự mãn, tàn bạo để rồi lụi tàn vì gươm súng, vì đốt phá và vì máu đổ (Phương pháp luận về vai trò của văn hoá trong phát triển - SĐD trang 48).

Edgar Monin. nhà triết học phương Tây hiện đại, trong cuốn "con người thống trị được hành tinh của nó không?" Lenouvel Observateur N° 2. 1990, đã viết: Thắng lợi của chủ nghĩa tự do (sự phát triển của các nước tư bản) thể hiện bằng sự tô đậm thêm những tệ nạn sâu sắc của hệ thống. Nó đã đưa những bất bình đẳng kinh tế lên tới những đỉnh cao mà không một hệ thống phong kiến nào biết đến, nó sinh ra sự tan rã xã hội, xé nát các mô đoàn kết, gắn hạnh phúc vào việc chiếm hữu các vật thể, đẩy ý chí bóc lột và cưỡng đoạt tự nhiên lên tới những giới hạn vô lý nhất.

Tổng giám đốc UNESCO F.Mayor đã phát biểu (ngày 21/1/1998): sự quốc tế hoá không ngừng và với gia tốc ngày càng tăng của nhịp sống xã hội thực tế đã tạo nên hai vấn đề mâu thuẫn nhau. Một mặt, do sự phát triển của các phương tiện thông tin liên lạc; sự trao đổi tư tưởng, ý thức hệ, sự giao lưu hàng hoá và du lịch, các quốc gia các dân tộc đang xích lại gần nhau hơn, góp phần giúp họ mở mang sự hiểu biết hơn về cái chân trời văn hoá và tri thức của nhau, trên phạm vi toàn cầu nói chung, tính tuỳ thuộc lẫn nhau ngày càng tăng. Mặt khác, bên cạnh đó là tác động có sức mạnh ghê gớm về mối nguy cơ đồng nhất hoá các hệ thống giá trị và tiêu chuẩn, đe doạ làm

suy kiệt khả năng sáng tạo của nền văn hoá, nhân tố hết sức quan trọng đối với sự tồn tại lâu dài của nhân loại. Gắn văn hoá với phát triển, chúng ta có thể cùng lúc vừa bảo vệ được bản sắc sáng tạo của nền văn hoá thông qua việc ngăn cản được sự đồng nhất hoá các hệ thống tiêu chuẩn, mặt khác còn không ngừng thúc đẩy được sự trao đổi có hiệu quả giữa các nền văn hoá khác nhau. Mối quan hệ giữa văn hoá và phát triển được thiết lập ở đây là mối quan hệ dựa trên cơ sở chống lại sự độc tôn cũng như sự phân biệt đối xử giữa các nền văn hoá, giữa các quốc gia và các dân tộc, đó cũng là mối quan hệ dựa trên sự khẳng định các giá trị nhân bản mang tính toàn cầu mà thiếu nó thì không thể nói đến sự đối thoại giữa các quốc gia và các dân tộc. Cuối cùng mối quan hệ này nhất thiết phải được xây dựng trên cơ sở khích lệ, cổ vũ ý chí tự do trong nghiên cứu, tìm tòi sáng tạo và canh tân đổi mới. Đây là những đặc tính hết sức quan trọng cho bất kỳ cuộc sống văn hoá nào. (Phương pháp luận về vai trò của văn hoá trong phát triển - SĐD, trang 58-59- Trích bài phát biểu của giáo sư Trần Văn Giàu).



Sơ đồ12.2. **Mối quan hệ giữa xã hội - văn hoá - phát triển**

II VAI TRÒ CỦA VĂN HOÁ

1. Văn hoá là nền tảng, mục tiêu, động lực, hệ điều tiết của sự phát triển

1.1 Văn hoá là nền tảng của sự phát triển (xét ở mọi quy mô gia đình, xóm làng, vùng miền, nhân loại), điều này có thể thấy rõ qua các biểu

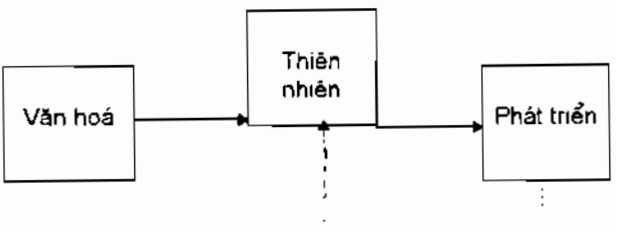
hiện sau:

– Dựa trên cơ sở của văn hoá vật chất và tinh thần thu được mà con người có cuộc sống văn minh và sự giao lưu rộng mở ngày nay. Từ khoảng cách không xa mấy so với thế giới động vật: nhờ khả năng sáng tạo của văn hoá: đặc biệt các thành tựu về khoa học, công nghệ và tổ chức xã hội mà con người có được bộ mặt ngày nay với một đời sống văn hoá đa dạng và hết sức phong phú.

- Dựa trên cơ sở văn hoá, đặc biệt lĩnh vực văn hoá tinh thần (truyền thống dân tộc, gia đình v.v) các quốc gia, các dân tộc (hoặc nhỏ nữa là các làng, xóm, các gia đình) mới có thể tồn tại bền vững trước các thử thách của lịch sử để bảo tồn và vươn tới. Lịch sử dân tộc Việt Nam hơn 1000 năm bị mất nước bởi các đế quốc bên ngoài, nhưng cuối cùng dân tộc Việt Nam không mất là nhờ có truyền thống yêu nước,bất khuất hết thế hệ này đến thế hệ khác anh dũng đứng lên giành lại chủ quyền đã mất. Các con rồng Châu Á, các thành tựu của Nhật Bản trong nửa cuối thế kỷ XX thu được cũng là nhờ các quốc gia này biết gắn phát triển kinh tế xã hội với các đặc điểm truyền thống văn hoá dân tộc: theo các khẩu hiệu dạng: "tư duy thế giới, hành động dân tộc", hoặc "công nghệ, khoa học phương tây cộng với truyền thống của người Nhật Bản" hoặc "tư duy toàn cầu, hành động cục bộ", hoặc "kết hợp kỹ thuật Âu- Mỹ và truyền thống dân tộc" v.v...

– Dựa trên nền tảng văn hoá,con người mới có thái độ đúng đắn khi đối xử với thiên nhiên, để từ đó mới có cơ sở đảm bảo cho sự phát triển bền vững, an toàn của xã hội, quốc gia và nhân loại. Các nước Bắc Mỹ và Tây Âu đã phải trả giá đắt cho sự phát triển không tính tới yếu tố văn hoá. Chỉ có 1/4 dân số thế giới, các nước này những năm gần đây đã tiêu thụ 70% nguồn năng lượng, 75% tổng số kim

loại, 85% khối lượng gỗ, 60% lương thực thực phẩm của thế giới và chính họ là những người góp phần phá hoại môi trường sống hiện nay của nhân loại. Khẩu hiệu "con người cải tạo thiên nhiên" đã được điều chỉnh lại là "con người là bạn của thiên nhiên".



Sơ đồ 12.3. **Văn hoá, thiên nhiên và phát triển**

1.2. Văn hoá là mục tiêu của phát triển

Tế bào tạo nên văn minh và sự tồn tại của nhân loại chính là con người, và vì thế mục tiêu phát triển suy cho tới cùng là vì con người, nhưng đó là con người có văn hoá. Sự phát triển của nhân loại, của xã hội (hoặc nhỏ hơn: gia đình, xóm làng, vùng, miền). Chính là nhằm nâng cao chất lượng sống của con người trong sự kết hợp hài hoà giữa điều kiện tinh thần và vật chất của xã hội (thế giới) giàu có, công bằng, văn minh.

1.3. Văn hoá là động lực của sự phát triển

Chính nhờ có văn hoá mà con người trở thành nhân tố chủ đạo của quá trình sản xuất và sáng tạo ra các giá trị nhân loại. Đặc biệt nhờ các giá trị to lớn của văn hoá tinh thần (khoa học, công nghệ, tri thức quản lý v.v...) mới tạo ra được các nguồn nhân lực có trình độ cao - bộ phận quan trọng của lực lượng sản xuất. Rồi cũng chính nhờ có văn hoá mà con người được giải thoát khỏi sự dốt nát để phát huy cao độ khả năng sáng tạo và phát triển của xã hội, nhất là trong lĩnh vực kinh tế và khoa học, công nghệ.

1.4. Văn hoá là hệ điều tiết của sự phát triển

Điều này được thể hiện rõ ràng ở chỗ văn hoá giúp con người phát huy được cái tốt của sự phát triển, hạn chế cái xấu mà sự phát triển kém văn hoá gây ra, và ngược lại. Chẳng hạn, nếu vấn đề môi trường trước kia chưa phải là vấn đề đáng phải quan tâm là do trình độ văn hoá thấp kém của con người, do sự bưng bít thông tin của các thế lực phản động (các nhà kinh doanh phá hoại môi trường, các chính phủ chạy đua vũ trang thử và sử dụng các loại vũ khí hiện đại); thì nay sự nhận thức của nhân loại đã ở mức độ cao và ở trên một quy mô rộng lớn (giữa các quốc gia, trong nhiều nhà khoa học, nhiều nhà văn hoá v.v...) vấn đề môi trường dần dần trở thành vấn đề quốc tế và môi trường đã trở thành tài sản chung của loài người; buộc phải điều tiết lại nhiều lĩnh vực phát triển xã hội, đặc biệt là lĩnh vực phát triển khoa học kỹ thuật.

Chính nhờ có văn hoá mà con người đòi hỏi phải có sự điều chỉnh nhiều hành vi phát triển của mỗi quốc gia. Chẳng hạn con người càng ngày càng lên án các cuộc chiến tranh phi nghĩa, các tội ác nhân loại (hoạ diệt chủng, tệ nạn ma tuý v.v...) con người đã có tiếng nói chung trước các hiểm hoạ của cộng đồng (buộc các nhà cầm quyền của mọi quốc gia cùng tham gia gánh vác các nghĩa vụ chung của quốc tế: tham dự các hoạt động của liên hiệp quốc, cùng nhau cộng tác chống lại các căn bệnh thế kỷ v.v...). Nhiều quốc gia đã thấy rõ mối hiểm hoạ ngăn cách giữa giàu và nghèo (của con người, của các địa phương trong nước) - mầm mống tạo ra sự đổ vỡ, làm cho sự phát triển của đất nước trở nên không an toàn và thiếu bền vững. Nhiều hoạt động nhân đạo đã trở thành những hành vi mang tính toàn cầu. Khẩu hiệu con người phải được tự do phát triển trước đây, ngày nay đã sửa lại là con người phải được phát triển tự do nhưng không được làm hại đến người khác.

2. Nô dịch văn hoá - công cụ xâm lược của các cường quốc tư bản chủ nghĩa

Xuất phát từ vai trò điều tiết của văn hoá, các cường quốc TBCN từ nhiều năm nay đã coi văn hoá là một công cụ quan trọng để thâm nhập và chuyển hoá tư tưởng của các quốc gia mà họ muốn chinh phục. Người Mỹ đã nói: Nơi nào tồn tại lợi ích của Mỹ thì nơi ấy là biên giới của Mỹ. Người Nhật cũng nói tương tự: Sản phẩm của nước Nhật tới đâu thì biên giới của nước Nhật tới đó. Các học giả Trung Quốc hiện đại thì cho: Sự phát triển khoa học kỹ thuật đã cung cấp cho con người loại vũ khí mới để "đột phá mềm" vào "biên giới mềm" về kinh tế, chính trị, văn hoá, ngoại giao, môi trường của đối phương. Khoa học kỹ thuật không có biên giới quốc gia, thị trường được quốc tế hoá, kẻ nào chiếm lĩnh được cao điểm khống chế của một "biên giới mềm" nào đó thì sẽ giành được quyền khống chế lĩnh vực đó.

2.1. Văn hoá là công cụ dễ được chấp nhận

Điều này là một thực tế đã được nhân loại chứng minh, cái mà người xưa vẫn nói "mật ngọt chết ruồi". Nhiều nước kinh tế kém phát triển, để đưa đất nước lên đều cần ba điều kiện tiên quyết: Vốn, công nghệ và nhân lực có trình độ cao. Chính đây là phương tiện mà các cường quốc phương tây tận dụng triệt để để thay đổi niềm tin, nếp nghĩ, lối sống và các giá trị tinh thần ở những nước mà họ muốn thôn tính. Có thể thấy rõ điều này qua phát biểu của Richard Nixơn- tổng thống Mỹ nổi tiếng một thời (viết trong cuốn chớp lấy thời cơ - thách thức đối với Hoa Kỳ trong một thế giới siêu cường - xuất bản tháng 12/1991 ở Mỹ): Lý do cơ bản của hầu hết các viện trợ của chúng ta cho các nước đang phát triển là nhằm ngăn chặn mối đe doạ trực tiếp hoặc gián tiếp của một cuộc xâm lăng Xô viết. Thiếu sự giúp đỡ của chúng ta họ không thể thành công... Bên cạnh nghĩa vụ tinh thần,

chúng ta còn có những lợi ích kinh tế và chiến lược lớn đang bị đe doạ. Trước hết chúng ta sẽ được hưởng lợi nếu chúng ta có thể giải phóng được tiềm năng kinh tế chưa được huy động của những nước này. 75% trữ lượng dầu của thế giới, cũng như các nguyên liệu thiết yếu nhất nằm trong thế giới chậm phát triển. Kim ngạch xuất khẩu hàng năm của Mỹ sẽ tăng 3000 tỷ USD, truyền sức sống mới cho nền kinh tế của chúng ta.•Vì cứ mỗi một tỷ USD trong kim ngạch xuất khẩu mới sẽ tạo thêm được 25.000 việc làm mới cho các thế hệ tương lai của nước Mỹ... Chúng ta phải nhận rõ một thực tế là nếu chúng ta không mở cửa sang Trung Quốc năm 1972 thì chắc chắn sẽ không có cuộc biểu tình ở Thiên An Môn năm 1989... Ban lãnh đạo Trung Quốc hiện nay chia làm ba thế hệ. Trên hết là những người theo đường lối cứng rắn do Đặng Tiểu Bình lãnh đạo trước đây. Hầu hết thế hệ này đã trên 80 tuổi và họ là những người lãnh đạo cuộc cách mạng trước đây và nay vẫn còn hiện diện với tư cách là những chiếc neo tư tưởng của chủ nghĩa cộng sản Trung Quốc. Thế hệ thứ hai là ban lãnh đạo hiện nay. Những nhà lãnh đạo này - chủ yếu là những người ở độ tuổi 60 và bao gồm cả Lý Bằng và Giang Trạch Dân - theo đuổi đường lối cứng rắn về các vấn đề tư tưởng, và kiểm soát các công cụ quyền lực. Thế hệ thứ ba đang nắm tương lai của Trung Quốc. Nhóm này gồm các nhà lãnh đạo trẻ hơn ở cấp tỉnh và các địa phương là những người thực dụng hơn. Gạt sang một bên vấn đề tư tưởng, họ muốn hoà nhập Trung Quốc vào thế giới và muốn đem lại thịnh vượng cho Trung Quốc. Mặc dù những người theo đường lối cứng rắn đang nắm những vị trí quyền lực cao hơn nhưng thời điểm của chân lý sẽ đến khi hai lực lượng này tranh giành quyền lực sau khi Đặng qua đời (?).

2.2. Diễn biến hoà bình

Đây là một chủ trương chiến lược của các nước đế quốc. Nước Mỹ đã từng xây dựng "đài Châu Âu tự do" với hy vọng thanh toán các

nước XHCN Châu Á (Việt Nam, Trung Quốc, Bắc Triều Tiên, Lào v.v...). Các thế lực tôn giáo, đặc biệt là Tin lành dưới ô bảo trợ của Mỹ và các nước phương Tây đang hàng ngày hàng giờ len lỏi vào mọi quốc gia với hy vọng thay đổi niềm tin và thể chế chính trị của các nước; các âm mưu kích động chia rẽ dân tộc đang là một hiểm hoạ để thực hiện âm mưu chia để trị của các cường quốc TBCN. Đảng ta cũng đã chỉ rõ nguy cơ diễn biến hoà bình là một trong bốn nguy cơ nguy hiểm mà toàn Đảng, toàn dân phải hết sức cảnh giác và ra sức đối phó, bảo đảm môi trường ổn định cho sự phát triển bền vững của đất nước.

3. Mục tiêu của văn hoá đối với sự phát triển kinh tế - xã hội ở nước ta

Văn hoá Việt Nam hình thành và phát triển trong quá trình dựng nước và giữ nước. Sự tồn tại của tiếng nói riêng, của các phong tục, tập quán riêng, cũng như sự vững vàng trước làn sóng văn hoá các tôn giáo du nhập từ bên ngoài (Phật giáo, thiên chúa giáo...) chứng tỏ mức sống tinh thần của dân tộc ta. Đồng thời, đó cũng là điều kiện để duy trì sự tồn tại độc lập của dân tộc trong trường kỳ lịch sử. Trong hai cuộc kháng chiến vừa qua, văn hoá đã phát huy vai trò to lớn của mình. Nhưng bước sang thời kỳ hoà bình xây dựng và phát triển kinh tế - xã hội, văn hoá thường bị xem nhẹ, thậm chí lãng quên. Có nhiều nguyên nhân, song trước hết là nguyên nhân về nhận thức ở Việt Nam, văn hoá thường được hiểu theo nghĩa hẹp, coi văn hoá chỉ là văn học nghệ thuật, và ngay cả đối với văn học nghệ thuật cũng chưa hiểu được đầy đủ chức năng xã hội của nó. Coi kinh tế là vật chất, văn hoá là tinh thần, và chỉ nhìn thấy tính quyết định của vật chất đối với tinh thần, không thấy được rằng trong quá trình làm ra sản phẩm vật chất có sự tham gia và có vai trò hết sức quan trọng của năng lực tinh thần, cũng tức là văn hoá như năng lực khoa học-kỹ thuật, năng lực quản lý kinh doanh... Nhận thức sai lầm này dẫn

nước XHCN Châu Á (Việt Nam, Trung Quốc, Bắc Triều Tiên, Lào v.v...). Các thế lực tôn giáo, đặc biệt là Tin lành dưới ô bảo trợ của Mỹ và các nước phương Tây đang hàng ngày hàng giờ len lỏi vào mọi quốc gia với hy vọng thay đổi niềm tin và thể chế chính trị của các nước; các âm mưu kích động chia rẽ dân tộc đang là một hiểm hoạ để thực hiện âm mưu chia để trị của các cường quốc TBCN. Đảng ta cũng đã chỉ rõ nguy cơ diễn biến hoà bình là một trong bốn nguy cơ nguy hiểm mà toàn Đảng, toàn dân phải hết sức cảnh giác và ra sức đối phó, bảo đảm môi trường ổn định cho sự phát triển bền vững của đất nước.

3. Mục tiêu của văn hoá đối với sự phát triển kinh tế - xã hội ở nước ta

Văn hoá Việt Nam hình thành và phát triển trong quá trình dựng nước và giữ nước. Sự tồn tại của tiếng nói riêng, của các phong tục, tập quán riêng, cũng như sự vững vàng trước làn sóng văn hoá các tôn giáo du nhập từ bên ngoài (Phật giáo, thiên chúa giáo...) chứng tỏ mức sống tinh thần của dân tộc ta. Đồng thời, đó cũng là điều kiện để duy trì sự tồn tại độc lập của dân tộc trong trường kỳ lịch sử. Trong hai cuộc kháng chiến vừa qua, văn hoá đã phát huy vai trò to lớn của mình. Nhưng bước sang thời kỳ hoà bình xây dựng và phát triển kinh tế - xã hội, văn hoá thường bị xem nhẹ, thậm chí lãng quên. Có nhiều nguyên nhân, song trước hết là nguyên nhân về nhận thức ở Việt Nam, văn hoá thường được hiểu theo nghĩa hẹp, coi văn hoá chỉ là văn học nghệ thuật, và ngay cả đối với văn học nghệ thuật cũng chưa hiểu được đầy đủ chức năng xã hội của nó. Coi kinh tế là vật chất, văn hoá là tinh thần, và chỉ nhìn thấy tính quyết định của vật chất đối với tinh thần, không thấy được rằng trong quá trình làm ra sản phẩm vật chất có sự tham gia và có vai trò hết sức quan trọng của năng lực tinh thần, cũng tức là văn hoá như năng lực khoa học-kỹ thuật, năng lực quản lý kinh doanh... Nhận thức sai lầm này dẫn

tới chủ trương hãm tốc độ phát triển giáo dục, cắt giảm kinh phí cho các hoạt động giáo dục, văn hoá; coi giáo dục, văn hoá như cái đuôi của kinh tế.'

Nền kinh tế nông nghiệp và thủ công nghiệp lâu đời đã rèn đúc cho dân tộc ta những đức tính kiên trì, cần cù, biết quý trọng tài nguyên thiên nhiên (tấc đất, tấc vàng, rừng vàng biển bạc...) nhưng đã kéo dài sự lạc hậu trong tư duy về kinh tế. Quan niệm "lấy cần cù bù thông minh", "trời sinh voi trời sinh cỏ", chủ nghĩa kinh nghiệm trong sản xuất v.v... đã hạn chế rất nhiều vai trò của trí tuệ của khoa học trong sản xuất. Đó là cơ sở tồn tại quan niệm coi nhẹ vai trò động lực của văn hoá đối với kinh tế. Thêm vào đó, cơ sở kinh tế quan liêu bao cấp trước đây cũng gạt văn hoá ra ngoài quá trình sản xuất. Ngày nay, bước sang kinh tế thị trường, vai trò của khoa học và công nghệ được coi trọng, nhưng bước chuyển đổi đó chưa được chuẩn bị đầy đủ nên đã xuất hiện nhiều xu hướng cực đoan mới, cùng với việc sùng bái kỹ thuật tiên tiến của nước ngoài, coi buôn bán là cách làm giàu nhanh nhất bất kể đạo lý, các giá trị truyền thống của dân tộc bị coi nhẹ, thậm chí bị bỏ qua. Hiệu quả kinh tế thường được đo bằng lỗ lãi thuần tuý, ít ai quan tâm đến hiệu quả xã hội. Đã xuất hiện xu hướng kinh doanh bất chấp đạo lý và xúc phạm nhân phẩm con người. Và cũng đã xuất hiện tình trạng phát triển kinh tế làm cho tài nguyên môi trường bị tàn phá (rừng đầu nguồn, các tài nguyên khoáng sản), các di tích và cảnh quan văn hoá bị phá huỷ v.v...

Bên cạnh những thành tựu đáng kể, kinh tế thị trường cũng làm nảy sinh và phát triển nhiều vấn đề xã hội rất phức tạp như sự phân hoá giàu nghèo (phân hoá xã hội). Nhưng thực tế trong những năm đổi mới cho thấy bên cạnh một bộ phận nhân dân giàu lên chính đáng đã và đang xuất hiện những kẻ làm giàu bằng bất cứ giá nào. Điều đó tạo nên sự chênh lệch quá đáng về thu nhập, gây ra sự phân

hoá hai cực giàu nghèo, tạo nên bất công xã hội.

Chạy theo đồng tiền, một số người dùng mọi thủ đoạn phi pháp, bất lương như tham nhũng, buôn lậu, trốn thuế, làm hàng giả, kể cả việc gây tội ác... Như vậy là cùng với sự kích thích sản xuất phát triển kinh tế, cơ chế thị trường còn là miếng đất tốt để nảy sinh và phát triển nhiều hiện tượng tiêu cực trong đời sống xã hội khá phức tạp.

Cùng với hiện tượng tiêu cực đó là tình trạng thương mại hoá tràn lan xâm nhập cả lĩnh vực y tế, văn hoá giáo dục làm cho đời sống xã hội có biểu hiện xuống cấp, đạo lý bị sa sút, tâm lý hưởng thụ tăng lên, tình anh em, bạn bè, đồng chí bị đồng tiền chi phối, lối sống ích kỷ, thực dụng đồi truỵ có nguy cơ phát triển. Mối quan hệ xã hội, định hướng giá trị về chuẩn mực xã hội truyền thống đang bị bỏ mặc cho kinh tế thị trường bào mòn, một số tàn dư của xã hội cũ đã có thời kỳ lắng xuống nay lại nổi dậy, nền văn hoá truyền thống của dân tộc phần nào bị mai một bởi sự xâm nhập của nền văn hoá ngoại lai. Cũng trong quá trình chuyển sang nền kinh tế thị trường, một số chính sách xã hội chưa được quan tâm đúng mức và kịp thời như chính sách về giáo dục, nghệ thuật, chính sách đối với cộng đồng miền núi và các gia đình có công với cách mạng.

Nền kinh tế thị trường ở nước ta hiện nay đang có nguy cơ xâm phạm đến thuần phong, mỹ tục và chuẩn mực về văn hoá và đạo đức của dân tộc. Đó là những tệ nạn xã hội mà nhiều cấp lãnh đạo đang phải đau đầu quan tâm như "tệ nạn cờ bạc, số đề, nghiện hút, gái mại dâm" đang là vấn đề Nhà nước phải khắc phục giải quyết. Hiện nay những tệ nạn văn hoá trên không hiện nguyên hình mà nó được che giấu và tồn tại dưới nhiều hình thức khác nhau, và không hoạt động công khai mà hoạt động lén lút dưới nhiều hình thức, đây là mối lo không những của nhà nước mà còn của toàn xã hội.

Các hiện tượng nói trên do nhiều nguyên nhân nhưng chủ yếu là do vấn đề quản lý, mà cụ thể là do môi trường, thể chế và chính sách chưa thay đổi kịp thời và chưa đồng bộ, chưa có kinh nghiệm tiến hành kinh tế thị trường, trình độ quản lý lại yếu kém nên không lường hết được những phức tạp và những tác động tiêu cực trong quá trình chuyển sang kinh tế thị trường, chậm phát triển và khắc phục những vấn đề mới nảy sinh và những sơ hở của các quyết định. Hệ thống pháp luật,thể chế và tổ chức bộ máy chưa chuyển kịp với cơ chế thị trường. Nhà nước chưa xây dựng được một chế độ phân phối hợp lý, chưa có chính sách, biện pháp có hiệu lực để ngăn chặn thu nhập phi pháp và điều tiết mức thu nhập từ những hoạt động của các nhà hàng và cửa hiệu, những điểm về dịch vụ các hoạt động văn hoá. Tình trạng buông lỏng pháp chế, trật tự kỷ cương chưa được chấp hành nghiêm túc, việc xử lý các việc sai phạm pháp luật của nhà nước chưa nghiêm. Sự thiếu chặt chẽ và đồng bộ trong công tác quản lý, điều hành đó cũng là một mặt. Mặt khác, việc áp dụng cơ chế thị trường ở nước ta hiện nay rất phức tạp do có sự đan xen giữa kinh tế tự cung tự cấp với kinh tế thị trường, giữa cơ chế cũ và cơ chế mới, những tập quán cũ, những thói quen đã định hình chưa thuận với nền kinh tế mới nên đã gây ra những xáo động trong nền kinh tế xã hội làm cho những hiện tượng tiêu cực và những tệ nạn trong xã hội trở nên phức tạp hơn.

Việc khắc phục những mặt trái trên bình diện xã hội hiện nay là một quá trình lâu dài cần được giải quyết từng bước và quan trọng nhất vẫn là tăng cường vai trò xã hội của Nhà nước trong công tác quản lý và bảo vệ nền kinh tế của nước mình. Nhà nước cần phải gắn các mục tiêu, kế hoạch kinh tế với các mục tiêu kế hoạch xã hội. Bên cạnh việc giải quyết hiệu quả kinh tế còn phải chú ý đến hiệu quả xã hội, hạn chế đến mức thấp nhất những hậu quả tiêu cực mà xã hội

phải trả cho bước chuyển để phát triển kinh tế đi đến với việc thực hiện các mục tiêu xã hội. Nhà nước cần xây dựng và thực hiện những hệ thống chính sách xã hội sao cho vừa giải quyết được vấn đề công bằng vấn đề lợi ích, vừa kích thích được con người sáng tạo không ngừng. Chính sách xã hội của nhà nước còn phải thực hiện các vấn đề bảo trợ xã hội, phúc lợi xã hội, bảo hiểm xã hội và y tế, giáo dục, văn hoá nghệ thuật cho phù hợp với trình độ phát triển của nền kinh tế, phù hợp với điều kiện nền kinh tế thị trường nước ta chứ không phải "thị trường hoa" các lĩnh vực này. Có vậy mới tạo nên sự cân bằng xã hội trong nền kinh tế mới, từng bước xoá bỏ bất công, đảm bảo công bằng xã hội. Nhà nước cần có hệ thống pháp luật thực sự hữu hiệu với sự điều chỉnh nhanh, nhạy, kịp thời, với những biến động xảy ra, tránh tình trạng chắp vá là cơ sở tạo cơ hội làm nảy sinh các hiện tượng tiêu cực, pháp luật Nhà nước phải được thi hành nghiêm chỉnh và có hiệu quả, phải tăng cường pháp chế, xử lý nghiêm các hành vi vi phạm pháp luật và giải quyết tốt các điều tai ương trong xã hội, xây dựng thói quen tôn trọng pháp luật, sống làm việc theo pháp luật. Có như vậy mới có thể đảm bảo sự ổn định nền kinh tế - xã hội. Nhờ đó mà khôi phục và phát triển nền văn hoá dân tộc đang có xu thế mai một bởi sự hoà nhập nền văn hoá bên ngoài.

Nhiệm vụ trung tâm của nền văn hoá trong giai đoạn tới là phải góp phần xây dựng con người Việt Nam về tư tưởng đạo đức, tâm hồn, tình cảm, lối sống có nhân cách tốt đẹp có bản lĩnh vững vàng. Mọi hoạt động văn hoá, văn nghệ trước mắt và lâu dài phải nhằm xây dựng và phát triển nền văn hoá tiên tiến đậm đà bản sắc dân tộc. Kế thừa và phát huy các giá trị đạo đức và thẩm mỹ, các di sản văn hoá và danh lam thắng cảnh của đất nước. Trong điều kiện kinh tế thị trường mở rộng giao lưu quốc tế, phải đặc biệt quan tâm giữ gìn nâng cao bản sắc văn hoá dân tộc, kế thừa và phát huy truyền thống đạo

đức, tập quán tốt đẹp, ý thức về cội nguồn và lòng tự hào về dân tộc, khắc phục tâm lý sùng bái đồng tiền, bất chấp đạo lý, coi thường các giá trị nhân văn. Tiếp thu tinh hoa của các dân tộc trên thế giới, làm giàu đẹp thêm nền văn hoá Việt Nam, ngăn chặn xu hướng lai căng, pha tạp và đấu tranh chống lại sự xâm nhập của các loại văn hoá độc hại. Quản lý tốt các hoạt động văn hoá, văn nghệ, khai thác và phát triển mọi sắc thái giá trị văn hoá, văn nghệ của các tộc người trong cộng đồng dân tộc. Tạo ra sự thống nhất trong tính đa dạng và phong phú của nền văn hoá Việt Nam. Phát triển đi đôi với quản lý mạng lưới thông tin, báo chí, xuất bản, phát thanh, truyền hình, điện ảnh và các hình thức nghệ thuật khác. Qua đó nâng cao hiểu biết và mức hưởng thụ văn hoá của nhân dân ở mọi vùng đất nước, hướng dẫn nhân dân về cách sống theo thuần phong mỹ tục, theo kỷ cương xã hội và luật pháp nhà nước., Bảo đảm dân chủ, tự do cho con người sáng tạo vào hoạt động văn hoá, vun đắp các tài năng khuyến khích các sáng tạo văn học, một mặt phản ánh các nhân tố mới trong xã hội, cổ vũ cái tốt, cái đẹp trong quan hệ con người với con người, con người với xã hội, với thiên nhiên và với bản thân, phê phán cái sai, lên án cái xấu, cái ác, hướng tới cái thiện. Đưa các yếu tố văn hoá, tinh thần nhân văn thấm sâu vào các lĩnh vực của đời sống xã hội trong ứng xử gia đình, trường học, xã hội đến các hoạt động sản xuất kinh doanh, giao tiếp v.v...

Xây dựng gia đình Việt Nam no ấm, tiến bộ và hạnh phúc, làm cho gia đình là tổ ấm của mỗi người, phát huy trách nhiệm của gia đình trong việc truyền thụ những giá trị văn hoá từ thế hệ này sang thế hệ khác, thực hiện tốt luật hôn nhân và gia đình.

Phát huy người tốt, việc tốt, cổ vũ nếp sống lành mạnh, văn minh. Hình thành hệ giá trị và chuẩn mực xã hội phù hợp với truyền thống, bản sắc dân tộc và yêu cầu của thời đại. Xây dựng văn hoá là

nhiệm vụ chung của toàn xã hội, phát triển các hoạt động văn hoá, văn nghệ của nhà nước, tập thể và các cá nhân theo đường lối của đảng và sự quản lý của nhà nước.

III CÁC BƯỚC XÂY DỰNG VÀ THỰC HIỆN CHÍNH SÁCH VĂN HOÁ

Chính sách văn hoá là tổng thể các quan điểm, các chuẩn mực, các biện pháp, các thủ thuật mà nhà nước sử dụng nhằm tác động lên đối tượng và khách thể quản lý xã hội về mặt văn hoá, tư tưởng để đạt những mục tiêu trong số các mục tiêu chiến lược chung của đất nước một cách tốt nhất sau một thời gian đã định. Để thực hiện chính sách văn hoá chúng ta cần phải tiến hành các bước sau:

1. Dự đoán các biến động có thể xảy ra trong tương lai của đất nước

Đó là các tác hại phi văn hoá của nền kinh tế thị trường, khả năng tiếp nhận văn hoá thiếu cảnh giác và thiếu cá tính của các tầng lớp công dân ít tuổi khi phải va chạm với các nền văn hoá bên ngoài. Đó là sự thoái hoá biến chất của một số lượng nhất định các viên chức có quyền lực trong nước. Đó là sự phát triển dân trí và đòi hỏi dân chủ của công dân trong sự nghiệp phát triển đất nước và hội nhập quốc tế. Đó là sự phát triển xã hội và kinh tế sẽ kéo theo các đòi hỏi mới về nhu cầu tiêu dùng và hưởng thụ văn hoá ở trình độ cao cũng như các khuyết tật của xã hội sẽ nảy sinh và bành trướng cần khắc phục (sự phát triển chênh lệch về kinh tế giữa các vùng và khu vực; sự cách biệt giàu nghèo trong dân cư, các loại hình sinh hoạt phi văn hoá và đạo đức v.v...).

2. Hình thành các quan điểm và nhận thức về văn hoá

Đây là trách nhiệm của Đảng hoặc nhà nước cầm quyền, thể hiện mức độ quyết tâm, nhận thức của mình trong việc dẫn dắt xã hội phát triển theo những định hướng nhất định.

Không ít quốc gia trong các phát biểu đều khẳng định văn hoá

là nền tảng, động lực, mục tiêu, hệ điều chỉnh của sự phát triển xã hội, phát triển kinh tế nhưng thực tế họ không quan tâm đến vấn đề này: thể hiện ở các nguồn đầu tư, các cách xử lý ngân sách chi tiêu cho lĩnh vực này hết sức thấp kém. Đây là một bài học của rất nhiều nước công nghiệp phát triển, do quyền lợi của đại đa số công dân, nhất là những người lao động; nên họ đã mặc nhiên duy trì các bất công, bạo lực xã hội, các hành vi phi văn hoá gây tác hại cho con người.

Vấn đề hàng đầu về quan điểm và nhận thức là phải đặt rõ nền tảng của văn hoá là gì? Đây là cốt lõi của vấn đề phát triển văn hoá, là căn cứ để lựa chọn các mục tiêu chính sách văn hoá. Kinh nghiệm của lịch sử đã chỉ rõ nền tảng của văn hoá của mọi hệ thống (gia đình, vùng miền, xã hội chính là truyền thống và học vấn thông qua giáo dục). Chỉ có dựa trên một truyền thống dân tộc và một nền học vấn cao của các quốc gia mới có thể phát triển nền văn hoá của mình mà vẫn giữ được bản sắc của dân tộc, mới có khả năng tiếp thu, chọn lọc và chuyển hoá các yếu tố tích cực và có lợi từ các nền văn hoá khác.

3. Lựa chọn mục tiêu của chính sách văn hoá

Đây là vấn đề cần phải cân nhắc kỹ theo những nguyên tắc nhất định; và phải xuất phát từ các nguồn ngân sách có thể để triển khai các chính sách cụ thể.

4. Lựa chọn các cơ quan thực thi các mục tiêu chính sách hoặc toàn bộ các chính sách

Vì là các chính sách xã hội, cho nên thông qua việc thực hiện các mảng chính sách khác nhau phải do những cơ quan thuộc lĩnh vực chuyên môn thích hợp khác nhau. Chẳng hạn vấn đề y tế, sức khoẻ phải thuộc Bộ Y tế, vấn đề cứu trợ, vấn đề việc làm v.v... phải

thuộc Bộ Lao động, thương binh và xã hội; vấn đề giáo dục, nâng cao dân trí v.v... chủ yếu do Bộ Giáo dục và đào tạo đảm nhận.

5. Theo dõi, thực hiện chính sách

Bước này phải do chính phủ đảm trách thông qua các địa phương, đoàn thể, tổ chức xã hội với các cơ quan chuyên trách nhất định như các viện, các tổ chức chuyên điều tra dư luận xã hội của nhà nước v.v..

CÂU HỎI ÔN TẬP

1. Văn hoá là gì? Văn hoá đóng vai trò gì trong sự phát triển đất nước, cho ví dụ minh hoạ.

2. Chính sách văn hoá là gì? Để thực hiện các chính sách văn hoá Nhà nước phải tiến hành theo các bước nào? Bước nào là quan trọng nhất? Vì sao? Cho ví dụ minh hoạ.

Chương XIII

CHÍNH SÁCH CHỐNG THAM NHŨNG

I. THAM NHŨNG VÀ TÁC HẠI CỦA NÓ

1. Khái niệm

Tham nhũng là hành vi lợi dụng chức vụ, quyền hạn, vị thế xã hội của viên chức Nhà nước để làm trái pháp luật hoặc lợi dụng các sơ hở của pháp luật kiếm lợi cho bản thân, gây hại cho xã hội, cho công dân. Người phạm tội tham nhũng tất nhiên là các viên chức xấu xa tha hoá của Nhà nước, họ nằm trong các cơ quan thuộc guồng máy quyền lực của Nhà nước; tác hại do họ gây ra hết sức to lớn. Pháp lệnh chống tham nhũng ngày 26/2/1998 cũng đã ghi rõ trong điều 1: Tham nhũng là hành vi của những người có chức vụ, quyền hạn đã lợi dụng chức vụ quyền hạn đó để tham ô, hối lộ hoặc cố ý làm trái pháp luật vì động cơ vụ lợi, gây thiệt hại cho tài sản Nhà nước, tập thể và cá nhân, xâm phạm hoạt động đúng đắn của các các cơ quan tổ chức. Tham nhũng là vật cản lớn nhất của tiến trình phát triển xã hội, là nguy cơ trực tiếp liên quan đến sự sống còn của các Nhà nước.

2. Tác hại của tham nhũng

Tham nhũng sinh ra hàng loạt tác hại cho xã hội.

– Nó gây tổn hại to lớn về mặt kinh tế cho sự phát triển xã hội, kéo lùi sự phát triển tuỳ theo quy mô và mức độ gây hại của nó. Chỉ riêng Tổng thống Môbutu của nước Cônggô với số tiền tham nhũng trong các năm cầm quyền lên tới 9 - 10 tỷ USD đã bằng 70% số nợ nước ngoài của nước này. Hàng loạt nguyên thủ quốc gia của nhiều

nước đã gây tác hại vô cùng to lớn do tội tham nhũng của họ. Đây là căn bệnh của các giới nắm chức quyền, đặc biệt ở các nước tư bản chủ nghĩa.

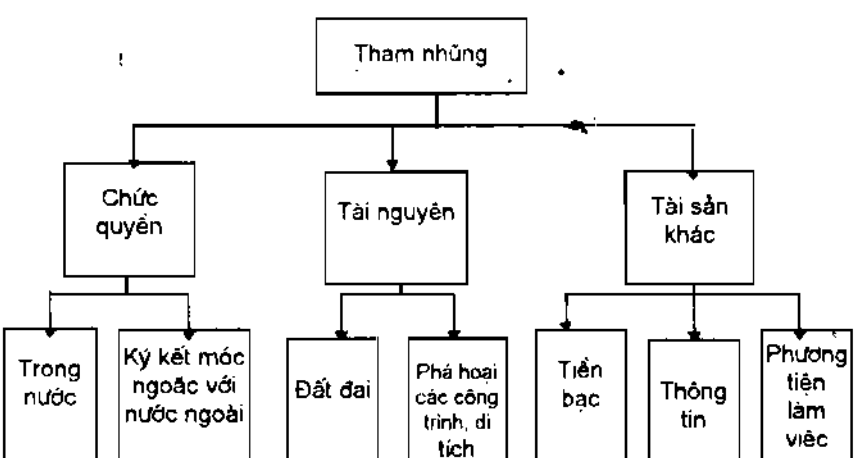
- Nó làm giảm sút lòng tin của công dân đối với bộ máy và công chức, viên chức của bộ máy Nhà nước, triệt tiêu động lực cơ bản nhất của sự phát triển. Điều này đã được V.I.Lênin khuyến cáo: Nếu có cái gì đó có thể tiêu diệt được chủ nghĩa xã hội thì đó chính là tham nhũng, quan liêu. Đây cũng là bài học hàng đầu mà Đảng ta rút ra tại Đại hội lần thứ VI của Đảng, đó là bài học lấy dân làm gốc, dân biết dân bàn, dân làm, dân kiểm tra. Đây cũng là bài học muôn thuở mà ông cha ta đã truyền lại cho con cháu. Trần Quốc Tuấn đã từng nói: người dân vốn không hai lòng, sợ ta thì khinh địch, sợ địch thì khinh ta, để dân khinh là mất nước.

- Tham nhũng sẽ làm "tầm thường hoá hệ thống pháp luật của Nhà nước, kỷ cương xã hội sẽ không thể giữ vững và là cơ hội để cho kẻ thù phá hoại xâm lược. Nếu các nhà hành pháp mà tự mình phá hoại luật pháp thì làm sao có thể duy trì được phép nước. Những kẻ tham nhũng chính là những tên đầu chò trong việc làm tê liệt hệ thống hành pháp; làm cho Nhà nước trở thành đối lập và là gánh nặng cho công dân".

- Tham nhũng tất yếu dẫn đến phá hoại đội ngũ cán bộ Nhà nước bởi vì những kẻ tham nhũng sẽ lừa dối và hủ hoá cấp trên, làm cho bộ máy Nhà nước trở thành quan liêu, chúng sẽ tăng cường đưa thêm kẻ xấu vào guồng máy và triệt hại đội ngũ viên chức tốt. Những kẻ tham nhũng chính là những tên phá hoại từ bên trong của hệ thống hành pháp quốc gia.

Chính với các tác hại to lớn kể trên cũng như nhiều tác hại do bệnh tham nhũng tạo ra, nhiều nước đã coi tham nhũng (và cùng với nó là quan liêu) là quốc nạn của đất nước. Văn kiện Đại hội VIII của

Đảng ta cũng lại một lần nữa khẳng định: nạn tham nhũng đang là một nguy cơ trực tiếp quan hệ đến sự sống còn của hệ thống chính trị. Đảng, Nhà nước và nhân dân ta đã có những biện pháp khắc phục, song hiệu quả còn thấp. Phải tiến hành đấu tranh kiên quyết thường xuyên và có hiệu quả chống tham nhũng trong bộ máy Nhà nước, trong tất cả các ngành các cấp từ Trung ương đến cơ sở. Kết hợp những biện pháp cấp bách với những giải pháp có tầm chiến lược nhằm hoàn thiện cơ chế chính sách, kiện toàn tổ chức, chấn chỉnh công tác quản lý, khắc phục sở hở, vừa xử lý nghiêm kịp thời mọi vi phạm, tội phạm, huy động và phối hợp chặt chẽ mọi lực lượng đấu tranh nhằm ngăn chặn, đẩy lùi và loại trừ tham nhũng. Thủ trưởng cơ quan đơn vị, cán bộ chủ chốt các cấp phải gương mẫu đi đầu trongđấu tranh chống tham nhũng, trước hết là đối với bản thân. Đấu tranh chống tham nhũng phải gắn liền đấu tranh chống buôn lậu, làng phí, quan liêu, tập trung vào các hành vi tham ô, chiếm đoạt, làm thất thoát tài sản Nhà nước, đòi hối lộ, đưa và nhận hối lộ (văn kiện Đại hội VIII, SĐD trang 46).



Sơ đồ 13.1. **Cơ cấu các loại tham nhũng**

Tham nhũng là căn bệnh mãn tính của nhiều quốc gia khi các viên chức xấu đã mất lương tri, đạo đức của mình.

Năm 1998, lực lượng cảnh sát kinh tế cả nước đã điều tra, phát hiện, khám phá 2.302 vụ án xâm phạm tài sản Nhà nước và của công dân, thiệt hại 1.448,7 tỷ đồng Việt Nam, trong đó có 170 vụ tham nhũng, gây thiệt hại 892.042 tỷ đồng Việt Nam. Chính phủ và ngân hàng Nhà nước cùng các cơ quan chức năng đã dùng nhiều biện pháp tích cực nhằm ngăn chặn những sai phạm, bảo vệ tài sản. Nhưng tình trạng thất thoát tài sản của Nhà nước và của công dân qua hệ thống ngân hàng vẫn xảy ra phức tạp, nghiêm trọng. Tình trạng cố ý làm trái, thiếu tinh thần trách nhiệm gây thất thoát tài sản của Nhà nước tập trung chủ yếu ở các khâu tín dụng, cho vay không đúng mục đích, đối tượng v.v... Một số doanh nghiệp tư thương buôn bán tìm cách móc nối với cán bộ ngân hàng không đúng chế độ, làm ăn thua lỗ hoặc lừa đảo chiếm đoạt tài sản. Đặc biệt ở ngân hàng thương mại cổ phần, có sự thông đồng tạo điều kiện cho một số doanh nghiệp vay hàng trăm tỷ đồng không đúng chế độ, gây thất thoát như ở ngân hàng cổ phần Nam Đô, EXIM bank, Việt Hoa, Đại Nam v.v... Tham nhũng trong lĩnh vực ngân hàng đã và đang để lại di chứng nặng nề cho nền kinh tế và cho tâm lý xã hội. Điển hình như vụ Thái Văn Tuấn - giám đốc công ty TNHH Nguyên Toàn tại Thành phố Hồ Chí Minh lạm dụng chiếm đoạt tài sản của Nhà nước và của công dân gần 50 tỷ đồng. Công ty TNHH Tân Hoàn Mỹ còn nợ 31.350 triệu đồng, 1.780 lượng vàng SJC và 7.049.437 USD.

Tham ô tài sản XHCN trong xây dựng cơ bản xảy ra cũng rất nghiêm trọng, nhất là các chương trình xây dựng trọng điểm của Nhà nước, tham ô tập thể với giá trị lớn, thủ đoạn thường là : lợi dụng việc mua bán vật tư, thiết bị, tự ý khai khống, nâng giá, mua hoá đơn tài chính phát hành nơi khác, sử dụng hoá đơn giả để thanh toán hợp

thức hoá thu chênh lệch, lập quỹ trái phép, rút tiền chia nhau hàng trăm triệu đồng. Điển hình như các vụ Công ty xây dựng số 7 thuộc Tổng công ty xây dựng Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn, Công ty 208 thuộc ban quản lý dự án Thăng Long, Công ty xây lắp điện 3, Công trình đường dây 500KV...

Trong công tác đấu thầu muốn thắng thầu phải mua thông tin giá thầu thông qua hành vi quà cáp, hối lộ đối với những người, những cấp có liên quan. Đối với chủ đầu tư, có quá nhiều người, nhiều cấp can thiệp sâu vào nghiệp vụ đấu thầu. Sự can thiệp này được coi là cơ hội để mọi người thoả thuận chia lợi ích cá nhân nhiều hơn là trách nhiệm. Ngoài ra còn có tình trạng A-B thông đồng trong chỉ định thầu, trong thi công, trong khi nghiệm thu, thanh quyết toán công trình, đã gây thất thoát lớn tài sản XHCN. Điển hình như Công ty xây dựng 133 thuộc Tổng công ty xây dựng cầu Thăng Long đã gây thiệt hại trên 30 tỷ đồng, tham ô 3,2 tỷ đồng.

Về tình hình bảo vệ rừng: mặc dù Chính phủ ra nhiều chủ trương, biện pháp bảo vệ rừng, bảo vệ môi sinh, môi trường nhưng việc khai thác gỗ, buôn bán trái phép lâm sản vẫn diễn ra. Điều đáng nói ở đây là phần lớn những người có sai phạm lại là những người có chức, có quyền, có trách nhiệm của địa phương, của ngành lâm nghiệp đã nhận hối lộ trực tiếp tham gia để khai thác rừng. Nổi bật lên là vụ phá rừng đầu nguồn ở Tánh Linh - Bình Thuận, vụ khai thác trái phép gỗ lim ở Ba Chẽ - Quảng Ninh.

Khu vực nông thôn, tình trạng tham nhũng, tiêu cực tồn tại và tiềm ẩn từ nhiều năm. Đối tượng chủ yếu là những cán bộ chủ chốt của xã, hợp tác xã... thông đồng, móc ngoặc ở các khâu quản lý, sử dụng đất đai, vốn quỹ, ngân sách thu chi nguồn tiền của dân đóng góp xây dựng đường, trường, trạm, trại, cầu, cống... và việc thực hiện chế độ chính sách đối với thương binh, gia đình liệt sĩ, người có công

với cách mạng...

Trong lĩnh vực xuất nhập khẩu, tình trạng gian lận thương mại để trốn thuế cũng xảy ra rất nghiêm trọng. Gần đây nổi lên việc nhiều doanh nghiệp Nhà nước cho tư nhân núp bóng, nhập ôtô tải nhẹ có kiểu dáng du lịch sau đó hoán cải thành xe du lịch 4 hay 9 chỗ ngồi.

Vụ án Nguyễn Quốc Ân, kế toán trưởng công ty cung ứng vật tư và dịch vụ nuôi tôm xuất khẩu thành phố Hồ Chí Minh (VINASES) bị thủ trưởng cơ quan cảnh sát điều tra công an thành phố Hồ Chí Minh khởi tố ngày 5/12/1998 được coi là vụ án điển hình về tội tham ô trong năm 1998. Sau khi bị phát hiện tội tham ô, Ân đã nộp lại 508 triệu đồng, còn số tiền trên 1 tỷ đồng vẫn không có chứng từ để chứng minh.

Trong năm 1998, các đối tượng nhận hối lộ thuộc ngành hải quan, quản lý thị trường, toà án, thanh tra... đã bắt đầu trở thành nổi cộm. Điển hình như vụ nhận hối lộ của Lê Sĩ Hùng (nguyên phó đoàn thanh tra chống tham nhũng buôn lậu tỉnh Long An). Đặc biệt là vụ buôn lậu Tân Trường Sanh: Phùng Long Thất và đồng bọn (phòng điều tra chống tham nhũng I, Cục hải quan Thành phố Hồ Chí Minh) đã được Trần Đàm tìm cách mua chuộc hai ôtô trị giá 1,04 tỷ đồng. Đồng thời Trần Đàm còn chi tiền và chỉ đạo Trần Đức Hiệp đưa hối lộ cho đội 5 thuộc phòng điều tra chống buôn lậu I, cứ mỗi container hàng nhập từ 1,5 đến 2 triệu đồng để hàng của chúng được giải toả nhanh và không bị kiểm tra. Đối với các nhân viên hải quan Thừa Thiên Huế, Cần Thơ và Long An, Trần Đàm cũng đưa hối lộ cho hải quan theo phương thức 1.000 USD hoặc 10 triệu đồng cho một container hàng nhập để các nhân viên hải quan này không áp tải hàng về nơi quy định, không kiểm hoá hoặc kiểm hoá một cách sơ sài... Bằng những thủ đoạn gian manh trên, từ 1994 đến tháng

8/1997. Trần Đàm và đồng bọn đã tổ chức chỉ đạo trót lọt 903 container hàng vào Việt Nam trong đó có 544 container là hàng lậu và 77 xe ôtô nhập lậu với tổng trị giá hàng nhập lậu là 900.667 tỷ đồng. Ngày 4/1/1999 Viện kiểm sát nhân dân tối cao đã có cáo trạng truy tố 74 bị can (trong đó có 30 là cán bộ hải quan. 4 là công an) với 6 tội danh: buôn lậu; đưa nhận và làm môi giới hối lộ; cố ý làm trái. che giấu tội phạm. chứa chấp tiêu thụ tài sản do người khác phạm tội mà có; lợi dụng chức vụ quyền hạn trong khi thi hành công vụ. Bên cạnh vụ án Tân Trường Sanh. vụ án Minh Phụng EPCO cũng không kém phần nghiêm trọng. Tăng Minh Phụng. Liên Khui Thìn và đồng bọn đã chiếm đoạt hơn 3.547 tỷ đồng và 25.4 triệu USD của Nhà nước. Ngoài ra, tính đến khi vụ án bị khởi tố, ngân sách Nhà nước còn bị thiệt hại 115 tỷ đồng và 596.303 USD là phí bảo lãnh và lãi phát sinh của các khoản thiệt hại nói trên.

Bên cạnh đó cũng có một số vụ án gây thiệt hại nhiều đến tiền của Nhà nước và nhân dân như: vụ Tamexco đã thiệt hại 500 tỷ đồng. đặc biệt theo số liệu ban đầu thì mức độ gây thiệt hại của vụ "Dệt Nam Định" là 900 tỷ đồng. Vừa qua. một số vụ việc gây lộn xộn xảy ra ở một số huyện của Thái Bình, Đồng Nai mà nguyên nhân chính cũng là do sự tham nhũng của một số cán bộ có chức quyền thuộc chính quyền xã.

Rõ ràng. vấn đề tham nhũng ở Việt Nam đã trở thành quốc nạn đúng như Đảng và Nhà nước đã nhận định. Quốc nạn này thực sự là một thách thức cực kỳ to lớn và nguy hiểm đối với sự nghiệp công nghiệp hoá- hiện đại hoá đất nước, một nguy cơ liên quan đến sự tồn vong của quốc gia. gây bất bình lớn trong nhân dân, đangtrở thành một căn bệnh dịch hạch khó chữa. Do đó. chống tham nhũng được coi là một vấn đề cấp bách cần xem xét của Đảng và Nhà nước ta.

3. Hành vi tham nhũng

3.1. Khái niệm

Hành vi tham nhũng là hành vi thoả mãn đầy đủ các dấu hiệu pháp lý của một cấu thành tội tham nhũng đã được pháp luật quy định, đó là các hành vi có ý thức, có chủ định.

Điều 3: Pháp lệnh chống tham nhũng ngày 26/2/98 ghi: các hành vi tham nhũng quy định trong Pháp lệnh bao gồm:

1. Tham ô tài sản xã hội chủ nghĩa
2. Nhận hối lộ
3. Dùng tài sản xã hội chủ nghĩa làm của hối lộ; lợi dụng chức vụ, quyền hạn để đưa hối lộ, môi giới hối lộ.
4. Lợi dụng chức vụ, quyền hạn lừa đảo chiếm đoạt tài sản xã hội chủ nghĩa, lạm dụng tín nhiệm chiếm đoạt tài sản xã hội chủ nghĩa
5. Lợi dụng chức vụ, quyền hạn sử dụng trái phép tài sản xã hội chủ nghĩa.
6. Lạm dụng chức vụ, quyền hạn chiếm đoạt tài sản của cá nhân.
7. Lợi dụng chức vụ, quyền hạn trong khi thi hành nhiệm vụ, công vụ để vụ lợi.
8. Lạm quyền trong khi thi hành nhiệm vụ, công vụ để vụ lợi
9. Lợi dụng chức vụ, quyền hạn gây ảnh hưởng đối với người khác để vụ lợi.
10. Lập quỹ trái phép để vụ lợi
11. Giả mạo trong công tác để vụ lợi.

3.2. Đặc điểm của hành vi tham nhũng

Hành vi tham nhũng nói chung là hành vi của một cá nhân

hoặc một nhóm người trong đó có kẻ cầm đầu, nó thường tạo thành từ các nhóm người có quan hệ thân quen,họ hàng và gần đây trên thế giới lại hình thành các hành vi tham nhũng có tính tổ chức của nhiều người dựa trên lợi ích ích kỷ của họ. Loại hành vi này đang có xu hướng tăng lên rất mạnh mang lại hậu quả rất nghiêm trọng, loại này đang có hai đặc trưng nổi bật: một là được sự hoàn thành với sự tham gia của quyền lực của một tổ chức nhất định để đạt được mục đích thu được lợi ích hoặc lợi nhuận siêu ngạch; hai là xuất hiện dưới phương thức tổ chức có đặc trưng khác với hoạt động cá nhân. Loại này được gọi là tham nhũng siêu ngạch với hình thức biểu hiện chủ yếu như biển lậu thuế có tổ chức, buôn lậu có tổ chức, làm giả có tổ chức, vơ vét có tổ chức, xâm chiếm có tổ chức biểu hiện chủ yếu ở xâm chiếm vốn Nhà nước.

Về hình thức tham nhũng chủ yếu vẫn thông qua các hành vi tham ô, hối lộ, lộng quyền, sách nhiễu, dùng quyền lực để mưu tư lợi dùng tiền tài làm càn vi phạm pháp luật, dùng tiền tài thao túng quyền lực, chiếm đoạt quyền lực v.v...

Về thủ đoạn, các hành vi tham nhũng được hình thành bằng nhiều cách : cấu kết bên trong, móc ngoặc ngoài nước cùng với sự hỗ trợ của các phương tiện kỹ thuật phức tạp đã làm cho hoạt động tham nhũng ngày một trở nên khó bị phát hiện.

Về lĩnh vực: Đối tượng mà các hoạt động tham nhũng săn đuổi nói chung tập trung vào các nơi có tiền bạc, nguồn lực, giấy phép, quyền hạn, hợp đồng, tài chính chức vụ, cơ hội... cho nên các lĩnh vực có tỷ lệ thành án cao trên thế giới ngày nay vẫn là các ngành ngân hàng, tài chính, thương mại, xuất nhập khẩu, dự trữ quốc gia, giao thông vận tải, bưu điện, xây dựng, các đề án nước ngoài, các nơi cấp phép hoạt động hoặc thông qua thủ tục hành chính, các cửa khẩu v.v...

3.3. Xu hướng của hoạt động tham nhũng hiện nay trên thế giới

- Từ tham nhũng có số lượng thấp đến tham nhũng có số lượng cao, mấy năm gần đây hoạt động tham nhũng với lượng tiền cực lớn có xu hướng tăng lên. Chẳng hạn trong những tháng cuối năm 1998 các quan chức Nga đã chuyển gửi các khoản tiền tham nhũng trên 10 tỷ USD sang các ngân hàng lớn ở Mỹ.

- Từ tham nhũng có tính chất thấp đến tham nhũng có tính chất cao: hoạt động tham nhũng đã đi sâu vào lĩnh vực chính trị dựa trực tiếp vào quyền lực chính trị hoặc lấy quyền lực chính trị làm mục tiêu, nó không còn đơn thuần là kinh tế nói chung.

- Tham nhũng ở cấp thấp lên tham nhũng ở cấp cao.

- Từ tham nhũng đơn thuần đến tham nhũng đa dạng như nhân viên ngân hàng lợi dụng chức vụ, dùng tiền giả đổi lấy tiền thật trong kho bạc, ăn đút lót, viên chức cấp cao bán bí mật Nhà nước để làm giàu ích kỷ v.v...

Ở Trung Quốc trên 20 cán bộ cấp tỉnh, giám đốc sở đã bị kỷ luật về tội tham nhũng, mới đây, bí thư thứ nhất Đảng bộ Thành phố Ninh Bắc phía Nam Thượng Hải (Trung Quốc) đã bị cách chức và khởi tố. Phó thị trưởng cùng 40 viên chức cao cấp khác cũng cùng chung số phận vì đã tham nhũng và nhận hối lộ với tổng số tiền tới hàng triệu đô la. Tệ nạn tham nhũng cũng xảy ra khá nghiêm trọng trong khu vực quản lý công ở Đài Loan. Ở Hàn Quốc, cuối năm 1995, cựu Tổng thống đã bị bắt vì tội tham nhũng với số tiền 650 triệu USD khi còn đương chức. Tổng thống Suharto của Indonesia, Thủ tướng Narasinharao ở Ấn Độ, Thủ tướng Benazir Blutto ở Pakistăng. Hàng loạt các quan chức cao cấp ở Nhật Bản đã phải từ chức vì dính vào các vụ bê bối tài chính. Tổng thống Fernando Collor của Brazil, Tổng thống Carlos Andres Perx của Venezuela, Tổng thống Ahdala

Bucaran của Ecuador ở Nam Mỹ cũng bị buộc tội về nhận hối lộ. Tổng thống Mêxicô Carlos Salinas cũng bị mất uy tín vì hành vi bất minh kinh tế của người em trai. Tổng thống Côlômbia Ernesto Samper tuy tránh được sự cáo buộc nhận hối lộ từ các catel ma tuý nhưng quyền lực chính trị của ông đã bị xói mòn và Đảng của ông đã bị thất bại trong cuộc bầu cử vừa qua. Tại Italia, các cáo buộc nhận hối lộ cũng đã làm lật đổ giới lãnh đạo của Italia trong hơn 4 thập kỷ qua. Sự thất bại của Thủ tướng Tây Ban Nha Felipe Gonzalez cũng một phần vì các vụ hối lộ liên quan đến nội các của ông. Tham nhũng, hối lộ cũng đã lan tới khối NATO. Tổng thư ký khối NATO, Willy ở Claes, nguyên Bộ trưởng Quốc phòng Bỉ đã phải cách chức vì bị cáo buộc nhận hối lộ. Thủ tướng Saclav Kalans cũng đã bị mất chức vì tham nhũng. Nhà độc tài của nước Zaire Mobutu đã bị lật đổ vì sự phẫn nộ của quần chúng trước nhiều tỷ đô la tham nhũng của ông này.

3.4. Động cơ tham nhũng

Động cơ của hành vi tham nhũng được hình thành từ các yếu tố cơ bản như lòng tham, ham muốn vật chất, lòng ham địa vị và quyền lực cao, muốn làm giàu một cách nhanh chóng, muốn có cuộc sống và lối sống hơn người về lợi ích, hoặc còn do yếu tố như thiếu bản lĩnh, thiếu ý chí, dễ sa ngã dẫn đến sự không chấp nhận sự mất cân đối giữa nhu cầu tiêu dùng với khả năng thu nhập và địa vị công việc của mình.

Những yếu tố trên đã trở thành những giá trị thương trực, hấp dẫn chủ thể và khi gặp hoàn cảnh có điều kiện thuận lợi sẽ trở thành động cơ thúc đẩy hành vi tham nhũng. Do vậy một điểm cần chú ý là hành vi tham nhũng bao giờ cũng do động cơ phạm tội thúc đẩy vì đây là hành vi phạm tội cố ý có tính toán kỹ lưỡng.

3.5. Mục đích tham nhũng

Mục đích của hành vi tham nhũng là cái đích mà người phạm tội đặt ra trong trí óc mình và mong muốn đạt đến bằng hành vi phạm tội. Và khi có điều kiện khách quan cho phép thực hiện thì nó dễ trở thành hiện thực.

Điều kiện khách quan để thực hiện được xem là lý do dẫn đến việc thực hiện tội phạm vì sự xuất hiện động cơ và mục đích tội là giai đoạn đầu tiên để hình thành hành vi phạm tội. Song hành vi đó có diễn ra hay không còn phụ thuộc hoàn cảnh bên ngoài. Do đó trong quá trình xây dựng chủ nghĩa xã hội ở nước ta, ở đó chế độ công hữu về tư liệu sản xuất là chủ yếu mà Nhà nước lại không có một cơ chế quản lý đúng đắn thì sẽ dễ trở thành một mảnh đất màu mỡ cho tham nhũng nảy nở.

3.6. Một số phương thức thực hiện hành vi tham nhũng ở Việt Nam

Các hình thức tham nhũng ở nước ta hiện nay về cơ bản vẫn là tham ô, hối lộ, dựa vào quyền lực để sách nhiễu, dùng quyền lực để mưu lợi riêng, dùng tiền để làm chuyện phi pháp và các thủ đoạn mà kẻ phạm tội triệt để lợi dụng là những sơ hở trong pháp luật, chính sách, trong các biện pháp quản lý và tổ chức điều hành.

Thủ đoạn phạm tội rất đa dạng và phức tạp nhưng thường tập trung ở các dạng sau:

- *Thông qua việc ký kết các hợp đồng*

Nhiều doanh nghiệp lợi dụng quyền tự chủ trong sản xuất kinh doanh để tiến hành ký kết và thực hiện hợp đồng kinh tế với thủ đoạn lấy tiền hàng từ hợp đồng này để thanh toán cho hợp đồng khác. Không dùng tiền hàng đó vào sản xuất kinh doanh đã nảy sinh hiện tượng thanh toán sòng phẳng, dây dưa trong quyết toán và trong khi đó tiền, hàng đã được rút ra từ hợp đồng để sử dụng cho mục đích

tiêu dùng cá nhân hoặc vào túi một số cá nhân có chức, có quyền tham gia ký kết hợp đồng... Nhiều vụ án kinh tế đã xét xử cho thấy các bên tham gia đã thoả thuận với nhau nâng giá thanh toán cao hơn giá thực tế, nâng tỷ lệ hao hụt cao hơn so với thực tế để lấy chênh lệch chia nhau. Vấn đề thiếu những quy định chặt chẽ, cụ thể trong việc ký kết thực hiện, thanh quyết toán hợp đồng kinh tế đã là kẽ hở dẫn đến tham nhũng.

Hành vi thông đồng với nhau giữa giám đốc, kế toán và thủ quỹ để lập chứng từ khống, sửa chữa các hợp đồng kinh tế để chiếm đoạt tiền hàng của Nhà nước đã thể hiện sự liên kết chặt chẽ giữa người trong cơ quan với người ngoài xã hội, giữa cán bộ cấp trên với cán bộ cấp dưới, giữa cơ quan đơn vị này với cơ quan đơn vị khác tạo thành một vòng tròn khép kín như vụ Tán Trường Sanh, vụ buôn lậu Trần Đàm, vụ dệt Nam Định, mỗi vụ đã gây ra thiệt hại hàng trăm, hàng nghìn tỷ đồng của Nhà nước, điều đặc biệt là việc ký kết hợp đồng đó là kết quả mà kẻ phạm tội không đơn thuần phạm vào một tội mà thường phạm vào cùng lúc một số tội như tham ô hối lộ, cố ý làm trái, chiếm đoạt tài sản xã hội chủ nghĩa, buôn lậu...

Thông qua liên doanh liên kết

Hầu hết trong các vụ án tham ô, cố ý làm trái đều có thủ đoạn phạm tội này. Hiện tượng phổ biến là một số đơn vị sản xuất kinh doanh đã bán tư cách pháp nhân cho một số tư nhân, cái gọi là hiện tượng tư thương núp bóng hay hiện tượng thông đồng, móc ngoặc dẫn đến việc buôn bán lòng vòng giữa cơ quan này với cơ quan khác nhờ hoạt động liên doanh liên kết, tạo điều kiện cho tư thương có thể thực hiện các hợp đồng kinh tế bất hợp pháp lấy tiền và hàng của Nhà nước vào mục đích cá nhân. Lợi dụng liên doanh liên kết đã hình thành nhiều đơn vị kinh tế, từ giám đốc, phó giám đốc, kế toán, thủ quỹ, thủ kho đều là những người thân trong gia đình bất chấp luật

pháp để tìm mọi cách kiếm lời và họ đã biến tư cách pháp nhân thành phương tiện thực hiện hàng loạt những hành vi phạm pháp như lừa đảo chiếm đoạt tài sản xã hội chủ nghĩa, tham ô, trốn thuế... như vụ Nguyễn Văn Mười Hai chủ hãng nước hoa Thanh Hương Thành phố Hồ Chí Minh chiếm đoạt 154 tỷ đồng, vụ công ty TNHH Minh Phụng mức thiệt hại trên 4.000 tỷ đồng. Trong một số trường hợp nhất định, vòng đời một pháp nhân nào đó trước nó có thể lại là các hành vi như hối lộ, mua chuộc những người có chức quyền để có tư cách pháp nhân đó.

– Lợi dụng việc trích thưởng và việc buông lỏng kiểm tra, kiểm soát để tham nhũng, vơ vét.

Lợi dụng việc trích thưởng là một thủ đoạn khá phổ biến trong các vụ tham ô đến mức việc thưởng cho nhau được xem như chuyện bình thường trong quan hệ xã hội như thưởng hoa hồng, thưởng vì được công nhận hoàn thành kế hoạch, nghiệm thu công trình, thưởng vì ký kết hợp đồng. Điều này lý giải tại sao đấu tranh với tệ hối lộ là một việc gặp nhiều trở ngại.

– Lợi dụng chức quyền để tham nhũng đất đai, đưa người trốn đi nước ngoài, buôn bán trẻ em và phụ nữ, dùng các cơ quan này để đối phó cơ quan kia. Điều này đang là nhức nhối của xã hội. Chẳng hạn công ty Mê Kông chiếm dụng 4186 m^2 ở Hà Nội; công an thành phố Vũng Tàu nhập khẩu cho bà Lê Phước Huệ mà không báo cáo với với chủ tịch uỷ ban nhân dân tỉnh Bà Rịa Vũng Tàu và Bộ trưởng Công an trong vụ bà Lê Phước Huệ tranh chấp đất ở địa phương; Huỳnh Văn Minh thu lợi bất chính 1,2 tỷ đồng (tù chung thân) là nhờ những nhân viên của Sở Ngoại vụ thành phố Hồ Chí Minh, Trần Hoàng Hải (6 năm tù), Hồ Ngọc Thu, Trần Văn Dũng, Nguyễn Thị Bích Hằng, Lương Tấn Phát.

– Chủ tịch huyện Gia Lương - Bắc Ninh Đoàn Xuân Đính đã lợi

dụng chức quyền giả mạo giấy tờ để tham nhũng. Anh Đào trong Đại Đoàn Kết số 6/8/1999 viết: Gia Lương là huyện thuần nông nghèo của tỉnh Bắc Ninh. Để hỗ trợ cho dân phát triển sản xuất, Bộ Khoa học-Công nghệ và Môi trường đã duyệt chi 400 triệu đồng trong "dự án xây dựng mô hình vườn cây, ao cá, chế biến nông sản và thức ăn gia súc ". Ban chỉ đạo đã được thành lập do ông Đoàn Xuân Đính, chủ tịch Uỷ ban nhân dân huyện làm trưởng ban. Khi có tiền Ban chỉ đạo đã phân bổ trong 3 xã thực hiện dự án là Phá Lãng, Cao Đức, An Thịnh số tiền là 227,5 triệu đồng trong khi quyết toán tiền phân bổ là 289,5 triệu. Số tiền "án dôi dư" được ông chủ tịch kiêm trưởng Ban chỉ đạo khai tăng ở 4 chứng từ (9,8 triệu), làm giả ở 6 chứng từ khác (23 triệu)... Trong số tiền 400 triệu, Ban chỉ đạo dự án giữ lại 106,5 triệu chi vào nhiều khoản, có những khoản "cửa sau" hết sức bất hợp lý. Công tác phí 3,8 triệu, thăm quan 12,3 triệu, quay phim chụp ảnh 5,5 triệu đồng, giao dịch hội nghị 25,8 triệu. Kiểm tra "sổ đen" của thủ quỹ, phát hiện hàng loạt các khoản chi sai khác. Quà tết 10,6 triệu, bồi dưỡng tiền mặt 13,1 triệu, tiếp khách giao dịch 58,5 triệu... Số tiền thực chi cho công tác quản lý và nghiệp vụ dự án chỉ có 30 triệu, bao gồm phụ cấp 14,1 triệu, thuê viết dự án 6 triệu, tư vấn kỹ thuật 10 triệu. Theo kết quả thanh tra, các khoản chi hành chính lên tới 113 triệu 601 ngàn, bằng 28,4%. Chi sai mục đích 40 triệu 335 ngàn bằng 10,08% tổng vốn dự án. Chi giao dịch tiếp khách lên đến 58 triệu 128 ngàn bằng 14,53% tổng vốn dự án. Mặt khác, ngay khi vốn được đưa về, kế toán của dự án, ông Hán Văn Luyn đem 6,2 triệu cho ngân hàng vay để lấy lãi bỏ túi cá nhân. Khi vụ việc vỡ lở, thanh tra vào cuộc, ông chủ tịch huyện Đoàn Xuân Đính chỉ đạo kế toán lập hàng chục chứng từ khống do chính ông ký để hợp pháp hoá khoản tiền "dôi dư", sửa chữa toàn bộ sổ sách quyết toán.

Ở cấp "Ban chỉ đạo", tham nhũng hoành hành; ở cấp địa phương, sự tham ô cũng không kém. Ở Phá Lãng, theo dự án được

cấp 69,5 triệu đầu tư cho cơ sở chế biến thức ăn gia súc. Nhưng số tiền khi xuống đến xã chỉ còn lại 37,5 triệu đồng. Trong đó có 22 triệu "vu vơ" không có chứng từ. Số ăn chia được hợp pháp hoá bằng các chứng từ mua phụ gia (18 triệu); máy nghiền thức ăn gia súc (20 triệu). Số tiền ít ỏi còn lại xã lại còn chi sai mục đích 11,4 triệu và giữ lại "lập quỹ" 3,3 triệu. Kết quả của sự "gặm nhấm" này là cơ sở chế biến thức ăn gia súc chỉ còn là một căn nhà mục ruỗng rệu rã. Ở Cao Đức, tiền phân bổ 70 triệu, nhưng thực nhận chỉ có 60 triệu. Trong số này chỉ có 23,3 triệu đồng được đầu tư sửa chữa nhà cân ớt, xưởng chế biến và mua một hệ thống thiết bị máy sấy. Tuy nhiên, để thanh quyết toán, các phần tử tham ô lập hai chứng từ khống các hạng mục công trình bể xây, mái che. Chủ thực thi tại Cao Đức sau đó đã bỏ vào Miền Nam biến cơ sở chế biến nông sản thành ngôi nhà hoang. Vậy là dự án mất 46,9 triệu cho các khoản "khách khứa giao dịch" 4,3 triệu, "tham quan học tập" 22,6 triệu và "chi khác" 20 triệu. Ở An Thịnh, mọi việc cũng không kém, với gần 10 triệu tiền giao dịch, tiếp khách, tham quan, học tập; 28,9 triệu chi sai mục đích và 20 triệu bị ăn chặn khi chưa kịp xuống đến xã.

Mặc dù đoàn thanh tra đã có nhận xét các hành vi của các cán bộ Ban chỉ đạo dự án là biển thủ vốn dự án, tham ô và làm giả chứng từ có dấu hiệu vi phạm pháp luật nhưng cho đến nay chưa có vụ án nào được khởi tố, gây nên sự bất bình trong dư luận (tài liệu đã dẫn).

– 10 cán bộ thanh tra giao thông Trạm Càn - Bến Lức Long An đã nhận hối lộ tại trạm kiểm tra tải trọng xe gây nguy hại về tiền và của cho Nhà nước và nhân dân.

Các cán bộ kiểm dịch y tế cửa khẩu Lạng Sơn nhận hối lộ để cho hàng hoá độc hại của nước ngoài đưa vào Việt Nam công khai v.v...

Ngoài các thủ đoạn kể trên, kẻ phạm tội còn lợi dụng triệt để sự buông lỏng về thanh tra, kiểm tra, kiểm soát để phạm các tội tham ô, hối lộ. Các cơ quan quản lý Nhà nước và các nhà quản lý không thực

hiện nghiêm túc chức năng kiểm tra, kiểm soát, buông lỏng việc kiểm tra, kiểm soát và áp dụng phương pháp quản lý lạc hậu đã giúp kẻ phạm tội có thể thực hiện những hành vi như chi tiêu bừa bãi sai nguyên tắc, trích thưởng lan tràn tiền của Nhà nước, sử dụng vốn vào hoạt động không đúng mục đích.

4. Nguyên nhân của tệ nạn tham nhũng

4.1. Nguyên nhân gây ra tham nhũng có nhiều, nhưng nguyên nhân đầu tiên có tính sâu xa, bản chất là do chế độ người bóc lột người sinh ra. Chủ tịch Hồ Chí Minh đã nói: Tham ô, lãng phí, quan liêu là những xấu xa của xã hội cũ. Nó do lòng tự tư tự lợi, ích kỷ hại nhân mà ra, nó do chế độ người bóc lột người mà ra (Hồ Chí Minh toàn tập, tập 6, NXB Chính trị Quốc gia, Hà Nội 1995, trang 494).

Một đặc điểm nổi bật của sự vận động xã hội, khác với mọi sự vận động vật chất khác trong giới tự nhiên ở chỗ con người hành động đều tính đến lợi ích hoặc mục đích. Mọi hành vi tham nhũng đều là nhằm thực hiện một mục đích tư lợi ích kỷ nào đó. Bởi vậy chế độ tư hữu chính là cơ sở tư tưởng của các hành vi tham nhũng. Không có tư tưởng tư lợi ích kỷ sẽ không có hành vi tham nhũng thiệt người lợi mình.

4.2. Nguyên nhân thứ hai gây ra tham nhũng là do luật pháp về sở hữu không rõ ràng, chủ thể của sở hữu không được định rõ làm cho người có quyền lợi dễ biến của công thành của tư, còn quần chúng thì vì không rõ tài sản đó là của mình nên để mặc kẻ xấu tung hoành. Chính sự yếu kém của luật pháp trong quản lý đã làm cho các vấn đề kinh tế trở thành khuất tất, không rõ ràng, tạo kẽ hở cho kẻ xấu tham nhũng. Một anh trưởng phòng tài vụ với vài chục tỷ đồng trong tay nếu đem gửi ngân hàng để lấy lãi (mà hệ thống sổ sách tài vụ không chuẩn xác) dễ dàng kiếm được vài trăm triệu đồng trong một năm mà không hề bị phạm tội gì. Một cảnh sát kinh tế tóm được một

vụ buôn bán ma tuý, nhưng đồng ý nhận vài trăm đô la để tha bọn tội phạm, dễ trở thành giàu có v.v... Chính hệ thống luật pháp không chuẩn xác của nhiều nước, do xử phạt về tội tham nhũng quá nhẹ, kẻ giàu sẵn sàng phạm tội để đi tù vài năm rồi ra tù, để rồi cả đời hưởng thụ số tài sản bất minh đã kiếm được.

4.3. Nguyên nhân thứ ba gây ra tham nhũng là sự hư hỏng và kéo bè kéo cánh của các giới nắm giữ guồng máy quyền lực, họ bao che nhau, họ ủng hộ và chạy tội cho nhau, đây là một thực tế đang xảy ra ở rất nhiều nước. Điều này có thể thấy ở các quan chức thanh tra, cảnh sát cấp cao. Tại Trung Quốc, Nga, các nước ASEAN... những năm tháng gần đây, mà công luận đã biết, ở ta là các nhân viên hải quan, thuế vụ, ngân hàng trong các vụ án cuối năm 1998, đầu năm 1999 mà các phương tiện truyền thông đã đưa tin.

4.4. Nguyên nhân thứ tư gây ra tệ tham nhũng là bản chất của nền kinh tế thị trường, của việc tự do hoá cạnh tranh đã tạo ra.

4.5. Nguyên nhân thứ năm là sự tê liệt ý chí của công dân, do mất lòng tin vào bộ máy Nhà nước, do không có điều kiện, không có thông tin và không đủ trình độ nhận thức, không được bảo vệ để chỉ và phân biệt ra các kẻ tham nhũng mà trừng phạt chúng.

5. Thực trạng tệ tham nhũng ở nước ta

Hiện tượng tham nhũng không những đặc biệt lan tràn trong số các quan chức làm việc tại các cơ quan chuyên trách về kinh tế đối nội và đối ngoại mà nó còn xảy ra phổ biến ở các lĩnh vực luật pháp, văn hoá, giáo dục và quân sự. Nó đã và đang gây ra hậu quả hết sức nghiêm trọng làm xói mòn lòng tin của nhân dân, của xã hội vào Đảng và Nhà nước. Sự tha hoá của một số cán bộ đảng viên cộng thêm thế lực thù địch lợi dụng diễn biến phức tạp của tình hình thế giới và trong nước ra sức tuyên truyền kích động, thực hiện diễn biến hoà bình đang trở thành một nguy cơ to lớn uy hiếp đến sự tồn vong

của chế độ xã hội chủ nghĩa ở nước ta.

Theo báo cáo của Chính phủ tại kỳ họp thứ 10 khoá IX, đã phát hiện và xử lý trên 500 vụ tham nhũng với tổng số tài sản thiệt hại trên 1,2 tỷ đồng và trên 34 triệu USD. Đặc biệt năm 1996 ta phát hiện 10 vụ tham nhũng lớn trên 100 tỷ đồng/vụ. Theo báo cáo của Chánh án toà án nhân dân tối cao trước Quốc hội, từ năm 1992 đến năm 1997, toà đã xét xử 3021 vụ tham nhũng với 6.315 bị cáo, trong đó có 64,5% số bị cáo bị tù, 10 tên đã bị tuyên phạt tử hình. Cho đến nay đã liên tiếp xảy ra một số vụ án lớn nghiêm trọng, gây thiệt hại lớn đến tiền của của Nhà nước và nhân dân, gây mất ổn định kinh tế - xã hội.

Các khoảng cách giàu nghèo tới mức phi lý, từ đó kích thích sự ham muốn ích kỷ của các kẻ cầm quyền thoái hoá lao vào vòng tội lỗi. Chính nền kinh tế thị trường đã đẻ ra hố sâu ngăn cách giữa các con người, quan hệ giữa người và người mờ nhạt dần về trách nhiệm và đạo lý mà tăng dần về mối quan hệ quyền lực, quan hệ vật chất đã tạo ra môi trường tốt cho tệ tham nhũng phát triển.

Số đối tượng phạm tội tham nhũng như sau: người phạm tội tham ô, nhận hối lộ, là đội ngũ giám đốc từ tổng giám đốc, giám đốc cơ sở, giám đốc công ty chiếm tỷ lệ khá lớn từ 15%-20%. Đội ngũ kế toán, thủ kho, cán bộ chuyên môn khác chiếm 20% và có khoảng 15% kẻ phạm tội là chủ tịch, phó chủ tịch uỷ ban nhân dân các cấp, một số là cán bộ cấp vụ, cấp thứ trưởng và tương đương. Bên cạnh kẻ phạm tội là công nhân viên chức nhà nước, còn có 30% là tư thương và các phần tử ngoài xã hội. Điểm đặc biệt là có 75% số người phạm tội tham nhũng nêu trên đều có cuộc sống không những không khó khăn, thậm chí còn rất khá giả so với nhiều người khác, đồng thời có trình độ văn hoá khá cao.

Trong hầu hết các vụ án tham nhũng, nhận hối lộ gần đây thường có quy mô hoạt động rộng lớn, tạo thành đường dây tội phạm

có vòng tròn khép kín. Nó không chỉ dừng ở phạm vi một đơn vị, một công ty, một huyện, một tỉnh mà xảy ra theo hiện tượng liên tỉnh với sự liên kết chặt chẽ cùng thực hiện phạm tội. Các hành vi thông đồng này diễn ra một cách trắng trợn, công khai chứ không bí mật, lén lút như trước đây. Do đó các vụ án do loại này gây ra thường có thiệt hại lớn, thủ đoạn phạm tội tinh vi, phức tạp nên khi bị phát hiện và xử lý số người phạm tội lớn và thường cùng lúc bị truy tố nhiều tội danh khác nhau như tham ô, nhận hối lộ, lừa đảo chiếm đoạt tài sản xã hội chủ nghĩa, cố ý làm trái, buôn lậu, cho vay sai nguyên tắc v.v...

Một vấn đề cần phải quan tâm là Nhà nước chỉ mới phát hiện và đưa ra xét xử những cán bộ trực tiếp quản lý sản xuất kinh doanh, cán bộ quản lý ở tầm vi mô, còn những cán bộ quản lý ở tầm vĩ mô thì rất ít được phát hiện và xử lý. Hiện tượng ô dù bao che hành vi phạm tội của các cán bộ trung ương còn tồn tại, chưa có sự cương quyết xử lý những khuyết điểm sai lầm, gây ra những hậu quả vô cùng nghiêm trọng cho Nhà nước của các cán bộ có thẩm quyền quyết định khi ký duyệt việc bổ nhiệm, việc thành lập công ty, duyệt các dự án đầu tư xây dựng... trước pháp luật, nếu có thì chỉ xử phạt hành chính qua loa cho xong chuyện.

Bởi vậy Nhà nước cần phải tăng cường và xử lý những cán bộ quản lý Nhà nước ở tầm vĩ mô có hành vi phạm tội dù họ ở cấp nào, thêm nữa phải phát động phong trào của quần chúng, của toàn xã hội vào trận địa chống tham nhũng mới có khả năng ngăn chặn và hạn chế chúng ở mức tối đa.

Đảng và Nhà nước ta luôn luôn phê phán nghiêm khắc tệ tham nhũng, coi đó là quốc nạn của nước nhà. Văn kiện Đại hội lần thứ VII tháng 6/1991 của Đảng đã ghi: Đẩy mạnh cuộc đấu tranh chống tham nhũng và nạn buôn lậu; rà soát lại và sửa đổi, bổ sung các chính sách, quy định của Nhà nước để tạo điều kiện đấu tranh có kết quả chống tệ nạn tham nhũng, kịp thời xử lý nghiêm minh những trường hợp đã phát hiện, loại bỏ guồng máy những cán bộ thoái hoá, biến

chất (Văn kiện Đại hội VII, NXB Chính trị Quốc gia, Hà Nội 1991, trang 103).

Tại Đại hội Đại biểu toàn quốc lần thứ VIII Đảng ta cũng đã ghi rõ: Chệch hướng xã hội chủ nghĩa và quan liêu, tham nhũng vẫn đang thật sự là nguy cơ lớn. Tệ quan liêu, tham nhũng và suy thoái về phẩm chất, đạo đức của một bộ phận cán bộ, đảng viên làm cho bộ máy Đảng và Nhà nước suy yếu, lòng tin của nhân dân đối với Đảng, đối với chế độ bị xói mòn, các chủ trương, chính sách của Đảng và Nhà nước bị thi hành sai lệch, dẫn tới chệch hướng, đó là mảnh đất thuận lợi cho diễn biến hoà bình. (Văn kiện Đại hội VIII, NXB Chính trị Quốc gia, Hà Nội 1996, trang 79).

Ngày 26/2/1998 Uỷ ban thường vụ Quốc hội (Khoá X) đã ban hành Pháp lệnh chống tham nhũng và Chính phủ đã ra Nghị định số 64/1998/NĐ-CP ngày 17/8/1998 quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành Pháp lệnh chống tham nhũng.

Cuộc đấu tranh chống tham nhũng là cuộc đấu tranh thường trực rất khó khăn, đòi hỏi có sự đồng tâm hiệp lực của tất cả đất nước dưới sự tổ chức chặt chẽ của Chính phủ, sự lãnh đạo của Đảng mới có thể thu được kết quả tích cực.

II. CHÍNH SÁCH CHỐNG THAM NHŨNG

1. Khái niệm

Chính sách chống tham nhũng là tổng thể các quan điểm, các chuẩn mực, các thủ thuật mà Nhà nước sử dụng để huy động toàn lực xã hội chống lại tệ nạn tham nhũng, bảo đảm cho đất nước phát triển nhanh chóng, ổn định và bền vững.

2. Các bước xây dựng và thực hiện chính sách chống tham nhũng

2.1. Phân tích xu thế biến động của đất nước, các ý đồ, nguy cơ của tệ nạn tham nhũng

2.2. Hình thành các quan điểm chủ trương về việc chống tệ nạn tham nhũng

2.3. Phân tích các nguyên nhân của tệ nạn tham nhũng hiện hành: tìm chính xác, đầy đủ các nguyên nhân, phân loại mức độ từng nguyên nhân để đề ra cách xử lý.

2.4. Lựa chọn chính sách cụ thể để chống tệ tham nhũng : nêu rõ các mục tiêu cần đạt được cho mỗi chặng đường phát triển của đất nước.

2.5. Lựa chọn cơ quan thực thi các mục tiêu của chính sách. Đây là vấn đề cực kỳ then chốt. Nếu chọn cơ quan chống tham nhũng chỉ là những cán bộ tốt, đức độ, công tâm nhưng không có bản lĩnh, trình độ và tài tổ chức thì cũng khó có thể thực hiện được hiệu quả các mục tiêu chống tham nhũng; đặc biệt kẻ tham nhũng là bọn có nhiều thủ đoạn, khéo ẩn núp và khó phát hiện.

2.6. Chọn các giải pháp tốt nhất để đưa nhân dân vào cuộc trong các mục tiêu chống tệ tham nhũng của xã hội.

2.7. Theo dõi và kịp thời điều chỉnh các biện pháp thực hiện chính sách.

CÂU HỎI ÔN TẬP

1. Tham nhũng là gì? Vì sao có hiện tượng tham nhũng? Người ta có thể loại bỏ tham nhũng được không? Vì sao? Tham nhũng gây ra các hậu quả gì? Hậu quả nào là nguy hại nhất? Vì sao? Cho ví dụ minh hoạ?

2. Chính sách chống tham nhũng là gì? Nó bao hàm các nội dung nào? Nó đóng vai trò gì trong sự phát triển. Các bước tổ chức và thực hiện chính sách chống tham nhũng.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Phạm Văn Bích- Chu Tiến Quang: Chính sách kinh tế và vai trò của nó đối với phát triển kinh tế nông nghiệp, nông thôn Việt Nam - NXB Chính trị quốc gia, Hà Nội 1996.

2. Khoa Khoa học Quản lý - Đại học KTQD: Giáo trình Chính sách trong quản lý kinh tế - xã hội - NXB Khoa học và Kỹ thuật, Hà Nội 1998.

3. Chính sách dân tộc - Những vấn đề lý luận và thực tiễn - NXB Sự thật, Hà Nội 1990.

4. Chính sách công - Học viện hành chính quốc gia, Hà Nội 1998. (Tài liệu đào tạo cao học).

5. Phạm Ngọc Còn: Đổi mới các chính sách kinh tế - NXB Nông nghiệp, Hà Nội 1996.

6. Country Analys Framework. N9- 797 -092, Havard Business School Publishing, Boston 1997.

7. William N.Dunn. Public Policy Analysis. Prentical Hall 1981.

8. Lê Văn Được: Thuật trị nước của người xưa - NXB Thành phố Hồ Chí Minh 1991

9. Frank Ellis: Chính sách nông nghiệp trong các nước phát triển - NXB Nông nghiệp, Hà Nội 1995.

10. Khoa Khoa học Quản lý - Đại học KTQD: Giáo trình quản lý Nhà nước về kinh tế - NXB Khoa học và Kỹ thuật, Hà Nội 1997.

11. Giáo trình quản lý hành chính Nhà nước - Học viện Hành chính quốc gia, Hà Nội 1998.

12. Ngô Đình Giao (CB): Chuyển dịch cơ cấu kinh tế theo hướng công nghiệp hoá, hiện đại hoá nền kinh tế quốc dân - NXB Chính trị quốc gia, Hà Nội 1994.

13. Goro Ono: Chính sách công nghiệp cho công cuộc đổi mới - một số kinh nghiệm của Nhật Bản - NXB Chính trị quốc gia, Hà Nội 1998.

14. Phạm Minh Hạc: Giáo dục Việt Nam trước ngưỡng cửa thế kỷ 21 - NXB giáo dục, Hà Nội 1998.

15. Hiến pháp nước cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam - NXB Chính trị quốc gia, Hà Nội 1992.

16. Nguyễn Đình Hương (CB): Nhà nước và các công cụ kinh tế vĩ mô - NXB Giáo dục, Hà Nội 1998.

17. Todd D. Jick: Managing change- Cases and concepts. IRWIN 1993.

18. Trần Hậu Kiêm (CB): Giáo trình đạo đức học - NXB Chính trị quốc gia, Hà Nội 1997.

19. John W.Kingdon. Agendas, alternatives and Public Policies, Longman 1995.

20. Lim Chong Yah (edited): Economic policy management in Singapore - Addison- Wesley publising company, 1996.

21. Hồ Chí Minh toàn tập (tập 1 - tập 12) - NXB Chính trị quốc gia, Hà Nội 1995/1996.

22. Morgan: Cách nhìn nhận tổ chức từ nhiều góc độ - NXB Khoa học và Kỹ thuật, Hà Nội 1994.

23. Một số văn kiện về chính sách dân tộc - miền núi của Đảng và Nhà nước - NXB Sự thật, Hà Nội 1992.

24. Phạm Xuân Nam (CB): Văn hoá và kinh doanh - NXB Khoa học xã hội - Hà Nội 1996.

25. Phạm Xuân Nam(CB): đổi mới chính sách xã hội - luận cứ và giải pháp - NXB Chính trị quốc gia 1998.

26. Tevfik F. Nas. Cost - Benefit analysis - Theory and Application, Sage Publications 1996

27. Những vấn đề đạo đức trong điều kiện kinh tế thị trường - Viện Thông tin khoa học xã hội, Hà Nội 1996.

28. John Nirenberg : Power Tools. - Prentice Hall, 1997.

29. D.Osborne - T.Gaebler: Sáng tạo lại chính phủ - Viện NCQL kinh tế trung ương, Hà Nội 1995.

30. Phương pháp luận về vai trò của văn hoá trong phát triển - NXB Khoa học xã hội, Hà Nội 1993.

31. Quản lý khu vực công - Học viện Hành chính quốc gia, Hà Nội 1998. (Tài liệu dùng cho đào tạo cao học chuyên ngành quản lý Nhà nước).

32. Quản lý khoa học và công nghệ - NXB Khoa học và kỹ thuật, Hà Nội 1997.

33. Richard C. Remy: United States Government – democracy in action. Glencoe, McGraw – Hill, 1994.

34. Janines F. Stoner, A. Erward. Freeman, Daniel A. Gilbert Management, Pentical – Hall International Inc 1998.

35. Phạm Hồng Thái- Đinh Văn Mậu: Luật hành chính Việt Nam – NXB Thành phố Hồ Chí Minh 1996.

36. The STATE in a changing world. Published for the world bank, Oxford university press. 1997.

37. Michael P. Todaro: Kinh tế học cho thế giới thứ ba – NXB Giáo dục Hà Nội 1998.

38. Toffler: Cú sốc tương lai – NXB Thông tin lý luận, Hà Nội 1992.

39. Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ VIII Đảng CSVN – NXb Chính trị quốc gia, Hà Nội 1996.

40.Văn kiện hội nghị lần thứ hai ban chấp hành trung ương khóa VIII Đảng CSVN – NXB Chính trị quốc gia, Hà Nội 1997.

41. Văn hóa học đại cương và cơ sở văn hóa Việt Nam, NXB Khoa học xã hội. Hà Nội 1996.

42. Văn tuyển Đặng Tiểu Bình – NXB Chính trị quốc gia, Hà Nội 1995.

43. Việt Nam với công ước quốc tế về quyền con người. NXB Sự thật, Hà Nội 1992.

44. L.Weidenbaum: Business government and the public – Fourth Edition. Prentical hall. Engle Wood cliff, Nj 07632 1990.

45. Hoàng Đức Tảo, Nguyễn Thiết Sơn, Ngô Xuân Bình: Cổ phần hóa DNNN, kinh nghiệm thế giới. NXB Thống kê, Hà Nội 1993.

46. Bùi Thế Vĩnh (CB): Thiết kế tổ chức các cơ quan hành chính nhà nước nhà nước. NXB Chính trị quốc gia, Hà Nội, 1996.

47. Trần Đình Hoan (CB): Chính sách xã hội và đổi mới cơ chế quản lý việc thực hiện. NXB Chính trị quốc gia, Hà Nội 1996.

48.Học viện Hành chính quốc gia: Về nền hành chính nhà nước Việt Nam- Những kinh nghiệm xây dựng và phát triển. NXB Khoa học và Kỹ thuật, Hà Nội 1996.

49.Nguyễn Hữu Dũng, Trần Hữu Trung (CB): Về chính sách giải quyết việc làm ở Việt Nam. NXB Chính trị quốc gia, Hà Nội 1997.

50. Trương Văn Bân (CB): Bàn về cải cách toàn diện DNNN. NXB Chính trị quốc gia, Hà Nội 1996.

51. Văn phòng chính phủ: Phối hợp chính sách vĩ mô. NXB Hà Nội 1996.

52. Richard C. Remy. United State Government Glencoe, New York 1994.

53. Roy August. International Business Law. Prentical Hall, Inc 1993.

54.Paul R. Krugman, Maurice Obstfeld. International Economics – Theory and policy. Scott, Foresman and company 1988.

55. R. Nixon: Chớp lấy thời cơ. Viện Mác Lênin, Hà Nội 1992.

56. J.W. Moellermann: Guồng máy thịnh vượng – BMWI (bản dịch 1994).

57.R.J. GordonL: Kinh tế học vĩ mô. NXB Khoa học và Kỹ thuật, Hà Nội 1994.

58. R. Elgent: Vận mệnh Thái bình dương. NXB Chính trị quốc gia, Hà Nội 1994.

59.Walter Williams: Social Policy Research and Analys. New York American Elsevier Publishing Company 1971.

60.David L. Weimer, Adian R. Vining. Policy Analysis – Concepts and Practice. Prentical – Hall 1999.

61.Vũ Cao Đàm: Cải cách chính sách khoa học và công nghệ Việt Nam trong hai thập niên từ1979 – 1998. Bài trình bầy tại tuần lễ khoa học công nghệ ASEAN lần thứ 5 tại Hà Nội tháng 10 năm 1998.

62. GS.TS Vũ Huy Từ (chủ biên), PTS. Lê Chi Mai, PTS. Võ Kim Sơn: Quản lý khu vực công. Nhà xuất bản Khoa học và Kỹ thuật, Hà Nội 1998.

63.Dr.Clement Wang: Managemen of Technology. Executive Management Development Programme organized in National Economics University. Hanoi 1998.

64. Bộ Khoa học Công nghệ và Môi trường, Viện nghiên cứu Chiến lược và chính sách khoa học và công nghệ: Kỷ yếu Hội nghe khoa học Chính sách và quản lý khoa học công nghệ. Nhà xuất bản Thanh niên. Hà Nội 1999.

65. Trung tâm Khoa học tự nhiên và công nghệ quốc gia – Ban nghiên cứu dự báo chiến lược và quản lý khoa học: Hỏi và đáp về những vấn đề then chốt của khoa học và công nghệ. Nhà xuất bản Thanhniên. Hà Nội 1999

66. United Nations' Economic and Social Commison for Asia and the Pacific (ESCAP), Asian and Pacific Centre for Transfer of Technology (APCTT): Technology for Development, March 1989.

67. Chiến lược công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước và cách mạng công nghệ. NXB Chính trị Quốc gia, Hà Nội 1996.

68. Irene Norlund, Carolyn L.Gates, Vu Cao Dam (Edited), Vietnam in Changing World, Curzon Press, 1995.

69. Quyết định 175/CP về ký kết và thực hiện hợp đồng kinh tế trong hoạt động khoa học - công nghệ, 1981.

70. Văn kiện hội nghị lần thứ tư Ban chấp hành Trung ương Đảng cộng sản Việt Nam khoá VII - Nhà xuất bản Chính trị quốc gia - Hà Nội, 1993.

71. Văn kiện hội nghị lần thứ hai Ban chấp hành Trung ương Đảng Cộng sản Việt Nam khoá VIII. Nhà xuất bản Chính trị quốc gia - Hà Nội, 199 .

72. Luật giáo dục của nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam - Nhà xuất bản Chính trị quốc gia, Hà Nội 1998.

73. Viện nghiên cứu phát triển giáo dục - Bộ Giáo dục-Đào tạo. Lý luận và thực tiễn xây dựng chiến lược giáo dục và đào tạo (Kỉ yếu hội thảo Hà Nội, 10/12/1997).

74. Bộ Giáo dục và Đào tạo. 50 năm phát triển sự nghiệp giáo dục và đào tạo (1945 - 1995) - Nhà xuất bản Giáo dục, Hà Nội 1995.

75. Trung tâm thông tin khoa học giáo dục - Viện khoa học giáo dục Việt Nam. Tổng quan giáo dục Châu Á, Hà Nội1993.

76. Luật thuế xuất, nhập khẩu ban hành ngày 26/12/1991 và Quyết định số 15 TTg (15/1/1994) về sửa đổi bổ sung biểu thuế xuất khẩu và nhập khẩu.

77. Luật đầu tư nước ngoài tại Việt Nam 12/1987, 6/1990, 12/1992, 12/1996.

78. Tô Xuân Dân (CB): Chính sách kinh tế đối ngoại - Lý thuyết kinh nghiệm thực tế, NXB Thống kê, Hà Nội 1998.

79. Bộ Kế hoạch và Đầu tư - Trung tâm thông tin: Một số vấn đề mới về FDI tại Việt Nam - tháng 5/1996.

80. Tạp chí Kinh tế xã hội học (1,3,5,8,13)/1999, Viện nghiên cứu quản lý kinh tế Trung ương.

81. Tạp chí Kinh tế và dự báo, Kinh tế phát triển.

82. Các báo: Tuần báo quốc tế, đầu tư, thời báo kinh tế Việt Nam.

MỤC LỤC

Lời nói đầu 3

Chương I - Tổng quan về các công cụ quản lý và các chính sách kinh tế - xã hội 5

I. Nhà nước với các công cụ quản lý kinh tế - xã hội 5

1. Một số vấn đề tổng quan về Nhà nước 5
2. Tính tất yếu khách quan của quản lý Nhà nước đối với các hoạt động kinh tế - xã hội 7
3. Các công cụ quản lý kinh tế - xã hội của Nhà nước 9

II. Tổng quan về các chính sách kinh tế - xã hội (các chính sách công) 20

1. Các khái niệm 20
2. Hệ thống các chính sách kinh tế - xã hội 25
3. Cấu trúc của chính sách kinh tế - xã hội 30
4. Vai trò của các chính sách kinh tế - xã hội 37
5. Yêu cầu đối với các chính sách kinh tế - xã hội 40
6. Vòng đời của các chính sách 42
7. Quá trình chính sách 43

Câu hỏi ôn tập 50

Chương II - Hoạch định chính sách kinh tế - xã hội

I. Vị trí và mục đích của công tác hoạch định chính sách kinh tế - xã hội 51

1. Khái niệm cơ bản về hoạch định chính sách kinh tế - xã hội 51
2. Vị trí của hoạch định chính sách kinh tế - xã hội 52
3. Mục đích của hoạch định chính sách kinh tế - xã hội 54

II. Quan điểm và nguyên tắc hoạch định chính sách kinh tế xã hội 55

1. Quan điểm chỉ đạo quá trình hoạch định chính sách kinh tế - xã hội 55
2. Nguyên tắc trong công tác hoạch định chính sách kinh tế - xã hội 59

III. Quá trình hoạch định chính sách 66

1. Xác định và lựa chọn vấn đề 67
2. Xác định mục tiêu của chính sách 67
3. Xây dựng các phương án chính sách 77
4. Lựa chọn phương án chính sách tối ưu 80
5. Thông qua và quyết định chính sách 87

Câu hỏi ôn tập 91

***Chương III* - Tổ chức thực thi chính sách kinh tế - xã hội 92**

I. Tầm quan trọng của việc tổ chức thực thi chính sách kinh tế xã hội 92

1. Khái niệm về tổ chức thực thi chính sách kinh tế - xã hội 92
2. Tầm quan trọng của việc tổ chức thực thi chính sách kinh tế - xã hội 93

II. Các yếu tố ảnh hưởng đến việc thực thi chính sách kinh tế - xã hội và các điều kiện cần thiết để thực thi chính sách thành công 94

1. Các yếu tố ảnh hưởng đến quá trình thực thi chính sách kinh tế - xã hội 94
2. Các điều kiện cần thiết để thực thi chính sách kinh tế - xã hội thành công 103

III. Quá trình tổ chức thực thi chính sách kinh tế - xã hội 107

1. Chuẩn bị triển khai chính sách 108
2. Chỉ đạo thực thi chính sách 112
3. Kiểm tra và điều chỉnh 114

IV. Lựa chọn các hình thức và phương pháp thực thi chính sách kinh tế xã hội 120

1. Các hình thức thực thi chính sách 120

2. Các phương pháp thực thi chính sách công ở Việt Nam 120

Câu hỏi ôn tập 127

Chương IV - Phân tích chính sách 128

I. Tổng quan về phân tích chính sách kinh tế - xã hội 128

1. Khái niệm phân tích chính sách kinh tế - xã hội 128
2. Nhiệm vụ của phân tích chính sách 130
3. Phân tích chính sách và những nghề nghiệp có liên quan 131
4. Phân tích chính sách - một nghề độc lập 133
5. Những kiến thức cần thiết đối với nhà phân tích chính sách kinh tế - xã hội 135
6. Quan điểm phân tích chính sách kinh tế - xã hội 136
7. Cơ sở thông tin của phân tích chính sách kinh tế - xã hội 140

II. Quá trình phân tích chính sách kinh tế - xã hội 142

1. Các cách tiếp cận trong phân tích chính sách kinh tế - xã hội 142
2. Cấu trúc phân tích chính sách 150
3. Quá trình phân tích chính sách 151

Câu hỏi ôn tập và bài tập tình huống 179

Chương V - Chính sách tài chính 180

I. Khái niệm 180

1. Tài chính 180
2. Chính sách tài chính là các quyết định của Nhà nước về thu nhập và chi tiêu 180

II. Hệ thống tài chính quốc gia 181

1. Tài chính Nhà nước 181
2. Tài chính doanh nghiệp 181
3. Tài chính trung gian 183
4. Tài chính hộ gia đình 189

III. Vai trò của chính sách tài chính **190**

IV. Nội dung của chính sách tài chính quốc gia **191**

1. Chính sách huy động vốn và phát triển thị trường tài chính 191
2. Chính sách thuế 207
3. Chính sách ngân sách nhà nước 218

Câu hỏi ôn tập **225**

Câu hỏi thảo luận **225**

***Chương VI* - Chính sách tiền tệ - tín dụng** **230**

I. Tiền tệ và chính sách tiền tệ - tín dụng **230**

1. Khái niệm và vai trò của tiền tệ 230
2. Vai trò của chính sách tiền tệ - tín dụng 233
3. Hệ thống mạng lưới của chính sách tiền tệ - tín dụng 236

II. Nội dung của chính sách tiền tệ - tín dụng **241**

1. Mục tiêu của chính sách tiền tệ - tín dụng 241
2. Các nguyên tắc cơ bản để thực hiện mục tiêu của chính chính sách tiền tệ - tín dụng 245
3. Những thành phần cơ bản của chính sách tiền tệ - tín dụng 246
4. Các giải pháp và công cụ của chính sách tiền tệ - tín dụng 246

III. Thực trạng của chính sách tiền tệ - tín dụng ở nước ta **262**

1. Kết quả bước đầu của đổi mới chính sách tiền tệ - tín dụng 262
2. Tồn tại của chính sách tiền tệ - tín dụng 265

IV. Đổi mới chính sách tiền tệ - tín dụng **268**

Câu hỏi ôn tập **272**

***Chương VII* - Chính sách chuyển dịch cơ cấu kinh tế theo hướng công nghiệp hóa và hiện đại hóa** **273**

I. Tổng quan về chính sách chuyển dịch cơ cấu kinh tế **273**

1. Cơ cấu kinh tế 273

2. Chính sách cơ cấu kinh tế 276

II. Cơ sở hình thành chính sách cơ cấu kinh tế 295

1. Chức năng của chính sách cơ cấu kinh tế 295

2. Các yêu cầu đối với chính sách cơ cấu kinh tế 296

3. Các nhân tố ảnh hưởng đến chính sách cơ cấu kinh tế 298

III. Chính sách chuyển dịch cơ cấu kinh tế theo hướng công nghiệp hóa hiện đại hóa ở Việt Nam 302

1. Mục tiêu chính sách 302

2. Quan điểm cơ bản trong chính sách 303

3. Định hướng và các giải pháp cơ bản trong các bộ phận chính sách cơ cấu kinh tế 305

Câu hỏi ôn tập 313

***Chương VIII* - Chính sách kinh tế đối ngoại 314**

I. Tổng quan về chính sách kinh tế đối ngoại 314

1. Khái niệm 314

2. Các bộ phận cấu thành của chính sách kinh tế đối ngoại 314

II. Cơ sở và nguyên tắc của chính sách kinh tế đối ngoại 330

1. Cơ sở của chính sách kinh tế đối ngoại 330

2. Các nguyên tắc cơ bản chi phối chính sách kinh tế đối ngoại 333

3. Các xu hướng cơ bản chi phối chính sách kinh tế đối ngoại của các quốc gia 335

III. Chính sách kinh tế đối ngoại của Việt Nam 339

1. Những quan điểm cơ bản của Đảng cộng sản và Nhà nước Việt Nam về phát triển kinh tế đối ngoại 339

2. Chính sách thương mại quốc tế của Việt Nam trong giai đoạn hiện nay 345

3. Chính sách thu hút đầu tư nước ngoài của Việt Nam trong giai đoạn hiện nay 346

4. Tiếp tục hoàn thiện chính sách kinh tế đối ngoại của Việt Nam trong thời gian tới 347

Câu hỏi ôn tập **348**

***Chương IX* - Chính sách khoa học - công nghệ** **349**

I. Khái niệm về khoa học và công nghệ **349**

1. Khái niệm khoa học 349
2. Khái niệm công nghệ 350
3. Mối quan hệ giữa khoa học và công nghệ 353
4. Vai trò của công nghệ trong phát triển kinh tế - xã hội 354

II. Những vấn đề cơ bản về hoạt động khoa học - công nghệ **368**

1. Đặc điểm của hoạt động khoa học - công nghệ 368
2. Các giai đoạn phát triển hệ thống khoa học - công nghệ ở Việt Nam 364
3. Đặc điểm chiến lược khoa học - công nghệ ở Việt Nam 366

III. Những chuyển đổi trong chính sách khoa học- công nghệ ở Việt Nam **368**

1. Xét trên tổng thể của hệ thống khoa học - công nghệ 368
2. Chính sách và quản lý hoạt động nghiên cứu và phát triển (Research and Development - R&D) 370
3. Chính sách và quản lý công nghệ 375
4. Phát triển nhân lực cho hoạt động khoa học - công nghệ 376
5. Vài điểm dự báo và kết luận 377

Câu hỏi ôn tập **379**

***Chương X* - Chính sách quản lý nguồn nhân lực và việc làm** **380**

I. Chính sách quản lý nguồn nhân lực **380**

1. Khái niệm nguồn nhân lực 380
2. Chính sách quản lý nguồn nhân lực 381
3. Phương pháp xác định nguồn nhân lực 382

4. Thực trạng phát triển nguồn nhân lực những năm qua 383
5. Kế hoạch hoá nguồn nhân lực 389

II. Chính sách việc làm 390

1. Việc làm 390
2. Chính sách việc làm 394

Câu hỏi ôn tập 407

***Chương XI*- Chính sách giáo dục và đào tạo 408**

I. Giáo dục và sự phát triển 408

1. Khái niệm giáo dục và đào tạo 408
2. Hệ thống giáo dục quốc dân 409
3. Quá trình phát triển giáo dục - đào tạo ở nước ta 411
4. Mục đích của giáo dục và đào tạo 417

II. Chính sách giáo dục và đào tạo 417

1. Khái niệm về chính sách giáo dục và đào tạo 417
2. Vai trò của chính sách giáo dục - đào tạo 418
3. Định hướng giáo dục và đào tạo của Đảng và Nhà nước ta 419
4. Một số nội dung quan trọng trong việc xây dựng và thực hiện chính sách giáo dục - đào tạo 421

Câu hỏi ôn tập 433

***Chương XII - Chính sách văn hoá* 434**

I. Văn hoá và phát triển 434

1. Văn hoá 434
2. Văn hoá và phát triển 439

II. Vai trò của văn hoá 442

1. Văn hoá là nền tảng, mục tiêu, động lực, hệ điều tiết của sự phát triển 442

1. Nô dịch văn hóa – công cụ xâm lược của các cường quốc tư bản chủ nghĩa 446
2. Mục tiêu của văn hóa đối với sự phát triển kinh tế xã hội ở nước ta 448

III. Các bước xây dựng và thực hiện chính sách văn hóa 454
1. Dự đoán các biến động có thể xảy ra trong tương lai của đất nước 454
2. Hình thành các quan điểm và nhận thức về văn hóa 454
3. Lựa chọn mục tiêu của chính sách văn hóa 455
4. Lựa chọn các cơ quan thực thi các mục tiêu chính sách hoặc toàn bộ các chính sách 455
5. Theo dõi, thực hiện chính sách 455

Câu hỏi ôn tập 456

***Chương XIII*- Chính sách chống tham nhũng 457**

I. Tham nhũng và tác hại của nó 457
1. Khái niệm 457
2. Tác hại của tham nhũng 457
3. Hành vi tham nhũng 464
4. Nguyên nhân của tệ nạn tham nhũng 473
6. Thực trạng tệ tham nhũng ở nước ta 474

II. Chính sách chống tham nhũng 477
1. Khái niệm 477
2. Các bước xây dựng và thực hiện chính sách chống tham nhũng 477

Câu hỏi ôn tập 478
Tài liệu tham khảo 479

TRƯỜNG ĐẠI HỌC KINH TẾ QUỐC DÂN
KHOA KHOA HỌC QUẢN LÝ
Chủ biên: PGS.TS. Đoàn Thị Thu Hà
PGS.TS. Nguyễn Thị Ngọc Huyền

0 048572 02000

GIÁO TRÌNH
CHÍNH SÁCH KINH TẾ – XÃ HỘI

(Tái bản)

Chịu trách nhiệm xuất bản : **PGS.TS. Tô Đăng Hải**
Biên tập : **ThS. Vũ Thị Minh Luận**
Trình bày bìa : **Hương Lan**

NHÀ XUẤT BẢN KHOA HỌC VÀ KỸ THUẬT
70 - Trần Hưng Đạo, Hà Nội

In 500 cuốn khổ 14,5 x 20,5cm tại Công ty TNHH Bao bì & In Hải Nam. Giấy phép xuất bản số: 869-2007/CXB/16-43/KHKT ngày 1/11/2007. In xong và nộp lưu chiểu quí IV 2007.

2 0 7 3 1 6
GT chính sách kinh tế _xã hội
2312090000017
50,000

Giá: 50.000đ